کتاب اروپا

ویژهٔ اتحادیه اروپا



موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین المللی ابرار معاصر تهران

بسم الله الرحمن الرحيم

کتاب اروپا

(اتحادیه اروپا)



کتاب اروپا (اتحادیه اروپا)/ گردآوری شورای غیردولتی روابط خارجی مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران؛ نظارت و تدوین مهدی اسکندریان. — تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۲.
۳۰۴ ص. — (انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران؛ ۳۲)
ISBN 964-5910-29-3 ۱۹۵۰۰ ریال
فهرست‌نویسی بر اساس اطلاعات فیپا.
۱. اتحادیه اروپا European union
الف. اسکندریان، مهدی، ۱۳۵۷ ـ ب. مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران. ج. عنوان: اتحادیه اروپا.
JN ۳۰/گ۲ ۳۴۱/۲۴۲۲
کتابخانه ملی ایران ۸۲ـ۱۷۳م



انتشارات مؤسسهٔ فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران
تلفن: ۸۷۱۲۱۵۳ نمابر: ۸۷۱۲۵۲۹ ، صندوق پستی: ۱۵۸۷۵ـ۳۸٤۹
نشانی اینترنت:www.tisri.org پست الکترونیک: info@tisri.org

کتاب اروپا (اتحادیه اروپا)

گردآوری: شورای غیردولتی روابط خارجی مؤسسهٔ فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران

نظارت و تدوین: مهدی اسکندریان

صفحه‌آرا: علی‌اکبر فراهانی

حروف‌نگاران: حمیده نام‌آور، پروانه اکبری

چاپ نخست: فروردین ۱۳۸۲

چاپ: شریعت

صحافی: بشارت

شمارگان: ۲۰۰۰ نسخه

قیمت : ۱۹۵۰ تومان

فهرست

پیش گفتار

به گواه تاریخ، اروپا خواستگاه دیپلماسی و عمده‌ترین تحولات بین‌المللی از جمله جنگ‌ها، پیمان‌های صلح و کنوانسیون‌های بین‌المللی بوده است. امروزه نیز مسائل مربوط به اروپا موضوعات مهم مقالات علمی، بحث‌های سیاسی و رسانه‌های خبری جهان می‌باشد. ظهور اتحادیه اروپایی به‌عنوان یک بازیگر جدید در عرصه نظام بین‌الملل و نمونه یک فرایند همگرایی موفق از یک سو و تحولات اقتصادی، سیاسی و امنیتی این قاره که دارای اثرات بین‌المللی می‌باشند از سوی دیگر، موجب شده است تا مسائل مربوط به این قاره در صدر اخبار رسانه‌های جهان و در کانون مطالعات بین‌المللی جای گیرد.

پیش از جنگ جهانی دوم، اروپا کانون دیپلماسی در جهان و هم‌چنین مهد تحولات جهانی و بین‌المللی بود. به این معنا که به‌واسطه قدرت و نفوذ کشورهای اروپایی، شالوده تحولات نظام بین‌الملل در اروپا و توسط قدرت‌های برتر اروپایی از جمله اسپانیا، هلند، پرتغال و بعدها توسط بریتانیا و فرانسه شکل می‌گرفت. اما این نقش پس از جنگ جهانی دوم به‌واسطه ظهور دو ابرقدرت آمریکا و شوروی به عرصه بین‌المللی و تحولات بعدی دوران جنگ سرد بسیار کمرنگ شد و درواقع اروپا، جایگاه، نفوذ و قدرت خود را در عرصه نظام بین‌الملل به دو قدرت نوظهور تقدیم کرد.

ایالات متحده آمریکا و شوروی با ایجاد رژیم‌های اقتصادی و امنیتی ـ سیاسی

(در قالب طرح مارشال و سازمان پیمان آتلانتیک شمالی در یک سو و کمکون و پیمان ورشو در سوی دیگر) اروپا را به صحنه نبرد دو ایدئولوژی سرمایه‌داری و کمونیسم تبدیل کرده و با ایجاد دیوار برلین عملاً این قاره را به دو نیم تقسیم نمودند. در این بین کشورهای اروپای غربی در سایه حمایت‌های آمریکا در قالب طرح مارشال، تجربه نوینی از هم‌گرایی اقتصادی را آغاز نمودند. موفقیت این کشورها در این زمینه و به‌خصوص کسب دستاوردهای اقتصادی ناشی از همکاری و هماهنگی میان آنها از یک سو، جاه‌طلبی‌های اروپاییان جهت احیا نقش گذشته خود در امور جهانی و هم‌چنین شکست اردوگاه شرق و پایان نظام دوقطبی و فروپاشی شوروی از سوی دیگر موجب گردید تا کشورهای اروپایی در صدد برآیند تا با تلاشی مضاعف ضمن احیا نقش از دست رفته خود در عرصه نظام بین‌الملل، در شکل‌دهی نظام جدید پس از دوران جنگ سرد نقش بیشتری ایفا نمایند.

دول اروپایی غربی که به لحاظ امنیتی و سیاسی به‌شدت به ایالات متحده آمریکا وابسته بوده و تجربه‌ای موفق از هم‌گرایی اقتصادی را پشت سر گذارده‌اند، در جهت نیل به هویت مستقل سیاسی، امنیتی و هم‌چنین کسب توانایی رقابت با تنها ابرقدرت باقی‌مانده از دوران جنگ سرد، گسترش و تعمیق هم‌گرایی در حوزه‌های سیاسی و امنیتی ـ دفاعی را در کنار حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی، در دستور کار خود قرار دادند. از این رو تلاش‌های زیادی در این راستا صورت پذیرفت که در نهایت به ظهور اتحادیه اروپایی در اوایل دهه ۱۹۹۰ منجر گردید.

کشورهای عضو اتحادیه اروپایی در طول دهه ۹۰، تجربه نوینی در هم‌گرایی سیاسی و امنیتی را آغاز نموده‌اند که در نتیجه این همکاری و هماهنگی به دستاوردهای مهمی نیز نائل گشته‌اند. هر چند باید اذعان داشت که اتحادیه اروپایی، تا رسیدن به یک بازیگر مؤثر نظام بین‌الملل با مشخصه‌هایی از جمله اتخاذ و اعمال سیاست‌های واحد در حوزه‌های سیاسی و امنیتی فاصله زیادی دارد.

در این مجموعه تلاش خواهیم کرد تا با نگرشی تاریخی، به معرفی این بازیگر نوظهور و چند لایه، که بعضاً از آن به‌عنوان یک هویت بین‌المللی یاد می‌شود، بپردازیم. دراین نوشتار، تلاش شده است تا ضمن معرفی ساختار و ارکان اتحادیه اروپایی به جنبه‌های سیاسی، اقتصادی، امنیتی و حقوقی آن از منظری تاریخی ـ تحلیلی پرداخته شود. هم‌چنین از آنجا که سه کشور آلمان، فرانسه و بریتانیا قدرت‌های اصلی و به‌عبارتی موتور محرکه اتحادیه محسوب می‌گردند، تلاش شده است تا، نقش و جایگاه این کشورها در معادلات قدرت در اروپا مورد بررسی قرار گیرد.

در پایان ذکر این نکته ضروری است که هدف از ارائه این کار معرفی و شناخت بیشتر این بازیگر در جهت فهم اثرگذاری آن بر معادلات قدرت در عرصه جهانی می‌باشد. از این رو مطالعه این کتاب برای دست‌اندکاران حوزه سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، اساتید و به‌خصوص دانشجویان رشته روابط بین‌الملل، مطالعات منطقه‌ای و دیپلماسی و سازمان‌های بین‌المللی توصیه می‌گردد.

در آخر متذکر می‌شویم کتاب اروپا یکی از عناوین کتاب‌های منطقه‌ای است که توسط شورای غیر دولتی روابط خارجی مؤسسهٔ تهران آماده و منتشر شده است. این کتاب در شماره‌های آینده خود مسائل منطقه‌ای اروپا را تحت عناوین مشخص مورد بررسی قرار خواهد داد.

در این چارچوب در دومین کتاب اروپا که هم‌اکنون در حال تهیه و تدوین می‌باشد روابط ایران و اتحادیه اروپا مورد بررسی قرار گرفته است که در آینده نزدیک در اختیار علاقمندان قرار خواهد گرفت.

موسسه فرهنگی

مطالعات و تحقیقات بین‌المللی

ابرار معاصر تهران

«تاریخچه شکل‌گیری اتحادیه اروپایی»

مهدی اسکندریان*

مقدمه

ایجاد اروپای واحد، بدون تردید یکی از بزرگ‌ترین مأموریت‌های تاریخی قرن بیستم بود. فرآیندی که بر اساس ارزش‌های مشترک اروپای مدرن ـ از جمله حفظ صلح، اقتصاد شکوفا، پیشرفت‌های اجتماعی و برتری حق بر زور ـ بنا شده است و هم‌چنان پس از گذشت حدود ۵۰ سال ادامه دارد. فرآیندی که با شش کشور آغاز گردید و اکنون تعداد کشورهای عضو به ۱۵ کشور رسیده است. این در حالی است که ۱۲ کشور دیگر، داوطلب عضویت در این اتحادیه هستند.

نیمه اول قرن بیستم، زخم‌های حزن‌انگیزی را به‌دلیل دو جنگ جهانی، ظهور و سپس فروپاشی ایدئولوژی‌های توتالیتریسم در اروپا برجای گذاشت. در آستانهٔ هزارهٔ سوم، حرکت داوطلبانه به سوی ایجاد اتحادی میان مردم

---

*. دارای مدرک کارشناسی ارشد در رشته مطالعات اروپا و محقق مؤسسه تهران.

اروپا، تنها اقدام جمعی است که به سبب ایده‌ای که فراتر از تضادهای گذشته، به همکاری با یکدیگر برای ساختن آینده می‌نگرد، باقی مانده است. این حرکت که امروزه در قالب اتحادیه اروپایی شناخته می‌شود، تنها پاسخ درخور اطمینان به خطرات و فرصت‌های جهانی شدن اقتصاد است.

اتحادیه اروپایی محصول فرآیندی است که از اواسط قرن گذشته و با تشکیل جامعه زغال سنگ و فولاد در سال ۱۹۵۱ آغاز گردید. همکاری و هماهنگی در حوزه‌های اقتصادی، اولین‌گام به‌منظور یکپارچگی اروپا و سپس توسعه هم‌گرایی به حوزه‌های سیاسی و امنیتی، موجب شد تا اروپاییان به آرمان اروپای واحد نزدیک‌تر شوند. اروپایی که در عرصهٔ داخلی، سیاست‌های مشترک ـ در حوزه‌های مختلف سیاسی ـ اقتصادی، امنیتی و اجتماعی ـ بدور از اختلافات و تضادهای گذشته و صدایی واحد در عرصه خارجی، از جمله مشخصه‌های آن است. در این نوشتار برآنیم تا سیر تحولات هم‌گرایی در اروپای غربی، را که به ظهور اتحادیه اروپایی در قرن گذشته منجر شد، به اختصار توضیح دهیم.

بنیادهای تاریخی هم‌گرایی در اروپا

اندیشهٔ هم‌گرایی در اروپا، به عصر شارلمان یا شارل کبیر در قرن‌های ۸ و ۹ میلادی باز می‌گردد. شارل کبیر معتقد بود که اروپاییان به دلیل اشتراکات نسبی در فرهنگ ـ دین، زبان، نژاد، هنر و ادبیات ـ باید متحد شده تا بتوانند به‌صورت قدرتی بزرگ در نظام بین‌الملل عمل نمایند؛ اما آرمان وی به‌دلیل

بروز اختلاف میان فرزندانش، تحقق نیافت و اروپا از سال ۸۴۳ .م ـ انعقاد معاهدهٔ وردن[1] و جداشدن آلمان و فرانسه از یکدیگر ـ شاهد تحولاتی بود که ایدهٔ وحدت اروپا را تضعیف نمود. هرچند بعدها تلاش‌هایی صورت گرفت تا این ایده با زور محقق گردد؛ اما هرگز تحقق نیافت. از سوی دیگر، نظریات کازموپولیتانیسم کلیسا که به ویژه از سوی امپراتوری رم ترویج می‌شد و بر ایجاد یک تمدن اروپایی بزرگ بر محور مسیحیت تأکید می‌کرد بر فرایند هم‌گرایی اروپا در قرن گذشته تأثیر به‌سزایی داشت.(۱)

در پاسخ به نبود یک قدرت مرکزی، جدایی از یکدیگر به‌دلیل زبان، مذهب و آرمان‌های شاهانه و بعدها آرمان‌های ملی، اروپاییان یکدیگر را به ایجاد یک تمدن واحد تشویق می‌کردند؛ اما به‌رغم وجود ریشه‌های مشترک در میان اروپاییان، از جمله: مسیحیت، فلسفه و حقوق یونان و رم باستان، اومانیست، رنسانس و اصول دموکراسی، اروپاییان در طول چهار قرن گذشته، همواره در حال کشمش با یکدیگر بودند.

یک اروپایی که در سال ۱۹۰۰ متولد می‌شد، تا سال ۱۹۵۵، ۱۰٪ عمر خود را در سال‌های جنگ می‌گذراند. سالیان دراز، عدهٔ بسیاری خود را برای جنگ آماده می‌کردند، بدون این که آرزوی صلح را داشته باشند؛ اما در این بین، عدهٔ دیگری خود را وقف ایجاد صلح پایدار کرده بودند. برای بسیاری، ضمانت صلح در گرو پذیرش قوانین و ایجاد نهادهای بین‌المللی بود. از نظر این افراد، همان‌گونه که قانون روابط بین شهروندان را معین می‌کند، می‌توان روابط بین دولت‌ها را نیز با بهره‌گیری دقیق از قانون، تنظیم کرد. متفکران

1. Verdun.

بسیاری در این باره که چگونه این نهادها می‌توانند مؤثر باشند و چگونه به اجرا درآیند، اظهارنظر کرده‌اند:

ایدهٔ طرح بزرگ[1]، که به هنری چهارم (۱٦۱۰ـ۱۵۵۳) و وزیرش «سولی» نسبت داده شده است، ایده‌ای از جمهوری بزرگ اروپا بود که پادشاه‌ها و امیرنشینان متفرق را جمع می‌کرد. «ولیام پن» (۱۷۱۸ـ۱٦٤٤)، دیگر اندیشمند اروپایی که خود سفرهای زیادی در اروپا داشته و شاهد جنگ‌های ویران کنندهٔ قرن ۱۷ بوده است، در سال ۱٦۹۳ رساله‌ای در خصوص «حال و آیندهٔ صلح اروپا» منتشر کرد که در آن از نقش نهاد پارلمانی اروپایی، به‌منظور رفع مجادلات میان دولت‌ها، سخن به میان آورده بود.[۲]

«کانت» فیلسوف آلمانی (۱۸۰٤ـ۱۷۲٤)، در رسالهٔ معروفش ـ به سوی صلح پایدار ـ طبیعت دولت را طبیعت جنگ دانست. از نظر وی «وجود دولت خود دلالت بر تهاجم می‌کرد و قدرت انسان بر طبیعت که همانا از طریق قانون‌سازی است، می‌توانست این حالت را از بین ببرد. از نظر وی مجادلات و مشاجرات می‌توانند از طریق ابزارهای قانونی حل و فصل شوند».[۳]

«سنت سیمون» (۱۸۲۵ـ۱۷٦۰) که در طول جنگ‌های استقلال آمریکا می‌زیست، در سال ۱۸۱٤ به همراه «آگوستین تیری»، مانیفستی تحت عنوان «سازماندهی جدید جامعهٔ اروپایی» را منتشر ساخت. وی نیز به موضوع افراد و به‌خصوص پارلمان اروپایی که نماد خود مردم است، مستقل از دولت‌های ملی تأکید کرد.[٤]

---

1. Grand Design.

بدون توجه به این درخواست‌ها و رساله‌ها، دولت ـ ملت‌ها به وسیله کشورگشایی، مطیع کردن همسایگان و شورش برعلیه قدرتمندان و قانون‌گذاران خارجی به نام آزادی و اتحاد ملی، خود را تحکیم کردند. روش جدیدی که برای رسیدن به اروپای واحد، از سوی ناپلئون دنبال شد، مخالفت‌ها و پاسخ‌های نظامی دولت‌های دیگر را که نمی‌خواستند مطیع باشند، برانگیخت. وقوع جنگ جهانی اول در اروپا در سال ۱۹۱٤، واقعیت «وجود تحکیم» را ـ که برای بیش از چهار قرن درون دولت ـ ملت‌ها وجود داشت و به وسیله یک قدرت مرکزی هدایت می‌شد و به دنبال افزایش قدرت خود به هر وسیله‌ای بود ـ تأیید کرد.

معاهدهٔ «وستفالی» که در سال ۱۹۱۹ امضا شد، نشان داد که جنگ و پیروزی، قوانین پایدار را ایجاد نخواهند کرد؛ زیرا ارادهٔ دولت‌های ملی با ارادهٔ ملت یکسان نبود. در نتیجهٔ این معاهده، یک نظام غیرمطمئن و خودسوز ایجاد شد و جامعهٔ ملل ارگان صلح‌ساز و حفظ صلح، هیچ شانسی از موفقیت را به همراه نیاورد؛ زیرا بار دیگر ایدهٔ اروپای واحد از طریق مطیع کردن دیگران، این‌بار از سوی هیتلر دنبال شد.

تا اندازه‌ای مشخص بود که از ابتدا ساختار دیگری برای فراهم آوردن صلح و ثبات در اروپا ضرورت داشت. پایه‌گذار این ساختار نوین «ریچارد کودن هوف کالوجی» بنیان‌گذار جنبش پان اروپایی در سال ۱۹۲۳ بود، که حمایت چندین سیاست‌مدار را به خود جلب کرد. تحت تأثیر افکار وی، آریستد بریان، نخست‌وزیر فرانسه در ۷ سپتامبر ۱۹۲۹، در دهمین اجلاس عمومی جامعه ملل، برنامه اتحادیه اروپایی را مطرح کرد؛ اما این طرح با

مخالفت شدید انگلیس مواجه شد، کشوری که بیشتر خواهان یک همکاری اقتصادی اروپایی بود تا همکاری سیاسی و سرانجام این طرح از طرف مجمع عمومی جامعه ملل رد شد.

در لندن دولت‌های در تبعید هلند، لوکزامبورگ و بلژیک، بحث‌هایی را دربارهٔ برنامه‌های هم‌گرایی و همکاری‌جویانه آغاز کردند که منجر به ایجاد سازمان بنلوکس گردید. (بلژیک و هلند از سال ۱۹۲۱ دارای اتحادیه اقتصادی بودند). در ایتالیا، «آلتیرو اسپنلی» در حال نگارش مانیفستی برای یک اروپای واحد و آزاد بود. در واشینگتن «ژان مونه» (۱۹۷۷ـ۱۸۸۸)، تاجر فرانسوی، در حال تأمین مالی جنگ به نفع متفقان بود. مونه که در آستانه شکست نظامی فرانسه، طرح چرچیل را برای اتحاد فرانسه ـ انگلیس، در دوران جنگ، تغذیه فکری کرده بود، سفرهای زیادی انجام داد و سرانجام متقاعد شد که تنها راه بازگشت صلح و ثبات به اروپا، تقویت هم‌گرایی، به‌خصوص در زمینه‌های اقتصادی است. وی پس از جنگ جهانی دوم به کمیسیون فراملی فرانسه پیوست و در آن‌جا تجربیات خود را در خصوص سازماندهی و مقدمه‌سازی اروپای واحد عرضه کرد. در این بین سخنرانی معروف چرچیل در زوریخ در سپتامبر ۱۹٤٦ که در آن ایدهٔ ایالات‌متحده اروپا را مطرح کرد، تأثیر زیادی بر روند هم‌گرایی در اروپای بعد از جنگ جهانی دوم گذاشت.[۵]

پس از جنگ جهانی دوم و بعد از استقرار حکومت‌های دموکراتیک، اقداماتی برای رسیدن به اهداف فدرالیستی صورت گرفت. در خصوص ساختار اروپایی بعد از جنگ، در نهضت‌های مقاومت و در مراحل پایانی

جنگ، بحث‌های گسترده‌ای صورت گرفت که این بحث‌ها در کنگره اروپا، که در ماه می ۱۹۴۸ در لاهه برگزار شد، به اوج خود رسید. این کنگره، رهبران و چهره‌های سیاسی اروپا از جمله چرچیل، اُدن و مک میلان از انگلستان، فرانسوا میتران از فرانسه و چهره‌های دیگری از بلژیک، هلند، آلمان و ایتالیا را فراخواند؛ اما نتیجهٔ آن ناامید کننده بود. در حالی که کنگره خواستار ایجاد پارلمان اروپایی شده بود، مذاکرات بعدی، روابط بین حکومتی بین دولت‌ها را دنبال کرد. این امر که از حمایت انگلیس برخوردار بود به ایجاد شورای اروپا[1] در ماه می ۱۹۴۹، منجر گردید. شورای اروپا برخلاف تقاضای کنگرهٔ لاهه، مبنی بر ایجاد اتحادیه سیاسی و اقتصادی، تنها به دنبال همکاری نزدیک‌تر دولت‌ها بود.

ابتکار بعدی به‌منظور ایجاد یک نهاد اروپایی، سازمان همکاری اقتصادی اروپایی OEEC بود. این امر در حقیقت پاسخی بود، به پیشنهاد «مارشال» وزیر خارجه آمریکا، دربارهٔ کمک‌های آمریکا برای بازسازی اروپا، به شرطی که کشورهای هدف با یکدیگر در ارتباط با استفاده از منابعی که آمریکا برای آن‌ها مهیا می‌کند، همکاری کنند. این سازمان تنها نمایانگر حکومت‌ها بود و هیچ جلوه مردمی و هیچ ارگان مشورتی خاصی نداشت؛ هم‌چنین یک نهاد بین حکومتی صرف بود که به وسیلهٔ اجماع عمل می‌کرد.(۶)

این جنبش‌ها اگرچه پر رنگ بودند، اهداف کسانی را که به دنبال هم‌گرایی، فارغ از رقابت‌های ملی بودند را برآورده نمی‌ساخت: هم‌چنان در روابط فرانسه و آلمان در خصوص منطقهٔ «سار» مسائلی وجود داشت. «سار»

1. Council of Europe.

استانی از آلمان بود که در سال ۱۹۱۸ از آلمان جدا شده به وسیله فرانسه اداره می‌شد و به طور بالقوه چالش‌زا بود. صنایع سنگین در آلمان و دیگر مناطق، باید بازسازی می‌شدند؛ اما با این تضمین که دیگر، تولیدات نظامی و ماجراجویی‌های نظامی را تشویق نکند.

این امر به اساس طرح ژان مونه تبدیل شد که آن را به «روبرت شومان»، وزیر خارجهٔ فرانسه در اوایل ماه می ۱۹۵۰ پیشنهاد کرد. وی پیشنهاد نمود که دو کشور فرانسه و آلمان، صنایع زغال‌سنگ، فولاد و آهن خود را تحت هدایت یک واحد فراملی قرار دهند. در نتیجهٔ این امر، طرح شومان، مبنی بر دعوت از همسایگان برای الحاق به این پروژه عرضه شد. این طرح نه تنها از سوی آلمان بلکه از سوی ایتالیا و کشورهای بنلوکس (هلند، بلژیک و لوکزامبورگ) مورد استقبال قرار گرفت. از این زمان پرچم هم‌گرایی اروپایی به طور جدی و مؤثر برافراشته شد که جامعهٔ زغال‌سنگ و فولاد ECSC اولین آن بود. طرح اعلام شده شومان، این بود که نه تنها جنگ را به طور ذهنی از بین ببرد بلکه از نظر مادی آن را غیرممکن سازد.

جامعه زغال‌سنگ و فولاد اروپایی: اولین گام موفق برای آرمان اروپای واحد

جامعهٔ زغال سنگ و فولاد اروپایی (ناشی از معاهدهٔ پاریس که در ۱۸ آوریل ۱۹۵۱ امضا شد و در سال ۱۹۵۲ لازم‌الاجرا گردید، در نهایت در ۲۳ جولای ۲۰۰۲ پایان یافت.) صنایع زغال‌سنگ و فولاد را از کنترل‌های ملی خارج کرد و آن‌ها را تحت رهبری یک نهاد فراملی قرار داد. این نهاد فراملی، مرکز

تصمیم‌گیری برای تولید، قیمت‌گذاری، سرمایه‌گذاری و وضعیت اجتماعی بود. این نهاد که اعضای آن از جانب حکومت دولت‌های عضو انتخاب می‌شدند یک نهاد تصمیم‌ساز بود که مستقل از دولت‌های عضو عمل می‌کرد. افزون بر این نهاد، جامعه دارای سه رکن دیگر بود که عبارت بودند از مجلس یا پارلمان که اعضای آن از طرف پارلمان‌های ملی انتخاب می‌شدند و نقش مشورتی داشت، شورای وزیران که نمایندگان کشورهای عضو در آن حضور داشتند و دیوان دادگستری که وظیفهٔ حل اختلاف بین دولت‌های عضو و ارکان جامعه و کشورهای عضو را برعهده داشت.(۷)

در این سال‌ها حوادث بیرونی، فرآیند همکاری و هماهنگی این کشورها را سرعت بخشید. وقوع جنگ در شبه‌جزیرهٔ کره در ژوئن ۱۹۵۰، تقاضای جهانی را برای فولاد افزایش داد و این باعث همکاری بیشتر کشورهای عضو ECSC در امر بهره‌برداری از صنایع زغال‌سنگ و فولاد گردید.

در ابتدا جامعهٔ اروپایی تنها با عنوان یک نقطهٔ شروع مطمح نظر قرار گرفته شده بود. موفقیت‌ها در این بخش، مطمئناً هم‌گرایی در سایر بخش‌ها را نوید می‌داد. (تئوری کارکردگرایی)، به‌خصوص این که جامعهٔ زغال‌سنگ و فولاد، گزینشی مناسب برای مواجه با موضوعات مهم‌تری، از جمله امنیت اروپای غربی بود. هم‌چنان که در مقدمهٔ معاهده، بیشتر در خصوص حفاظت از صلح جهانی، ایجاد یک جامعهٔ اقتصادی و جایگزینی برای رقابت‌های خونین گذشته براساس منافع مشترک سخن به میان آمده بود.(۸)

هم‌چنین در این سال‌ها به دلیل وقوع جنگ کره و ناتوانی کامل ایالات‌متحدهٔ آمریکا در جلوگیری و هدایت جنگ و از طرف دیگر ترس

اروپاییان از عقب‌نشینی احتمالی آمریکا از اروپا، ایدهٔ ارتش اروپایی مستقل که بتواند منافع کل اروپای غربی را تأمین نماید، قوت گرفت.

این‌بار نیز این ایده از جانب چرچیل بود. در آگوست ۱۹۵۰ و در پنجمین جلسهٔ مجمع مشورتی شورای اروپا، وی طی سخنانی خواستار ایجاد سریع یک ارتش واحد اروپایی با همکاری کانادا و آمریکا شد. در ۲٤ اکتبر همان سال «رنه پلون» نخست‌وزیر فرانسه، طرح «جامعهٔ دفاعی اروپایی» را به مجلس ملی فرانسه عرضه نمود. به هر حال معاهدهٔ «همکاری دفاعی اروپایی»[1] و پروتکل‌های آن در ماه می ۱۹۵۲، امضا شد. ماده ۳۸ معاهده EDC از مجمع می‌خواست تا این نهاد را هرچه سریع‌تر تأسیس نماید. پیش‌نویس معاهدهٔ ایجاد EDC، در سال ۱۹۵٤ از جانب ٤ کشور تصویب شد؛ اما فرانسه به دلیل تغییر فضای سیاسی برای تصویب این طرح، تردید داشت. در آگوست ۱۹۵٤، دولت جدید فرانسه، مندس[2]، که از حمایت گلیستها نیز برخوردار بود، خواستار تجدیدنظر در معاهده شد؛ اما دیگر اعضا مخالفت کردند. با این همه، در نهایت مجلس فرانسه به آن رأی منفی داد و بحث‌های امنیتی اروپا در قالب ناتو و اتحادیهٔ اروپای غربی دنبال شد.(۹)

ظهور معاهدات رم

در آن سال‌ها نظرات متعددی در خصوص این‌که چگونه روند هم‌گرایی دنبال شود، وجود داشت. در آن زمان نهاد فراملی یک واژه بی‌معنا بود و مشخص بود که ECSC و پیش‌نویس EDC نمی‌توانستند یک مدل یا الگوی

---

1. European Defense Community. 2. Mendes.

مطلوب محسوب شوند. حکومت ایتالیا از مدل OEEC، یعنی بین حکـومتی، حمایت می‌کرد. هلند از یک نوع هم‌گرایـی اقتصـادی حمایـت مـی‌کـرد. در آلمان، آرمانی برای سیاست‌هایی وجود داشت که می‌توانست به آلمان غربـی یک نقش اروپایی بدهد. در این بین ژان مونه، رئیس موفق جامعه زغال‌سـنگ و فولاد اروپایی، از ارتباطات و نفـوذ خـود بـرای ازسـرگیری گفـت‌وگوهـا استفاده کرد. وی وزرای کشورهای عضو را متقاعد ساخت تـا در اول ژوئـن ۱۹۵۵ درمسینا[۱] گـردهم آینـد. در ایـن جلسـه، وزرای کشـورهای عضـو بـر برداشتن گام‌های مؤثرتر، به‌منظور ایجاد اتحادیهٔ اقتصـادی تأکیـد کردنـد. در این جلسه روی اهدافی از جمله هماهنگی و توسعه در سیاست‌های حمـل و نقل، انرژی، به‌خصوص انرژی هسته‌ای و ایجاد بازار مشترک اروپـایی کـه از تعرفه‌های گمرکی آزاد باشد، تأکیـد شـد؛ هـم‌چنـین در ایـن جلسـه، وزرای کشورهای عضو، کمیته‌ای مرکب از نمایندگان حکومت‌ها، تحت ریاست پـل اسپاک، نخست‌وزیر بلژیک، تشکیل دادند تا دربارهٔ امکان ایجاد جامعهٔ انرژی اتمی و بازار مشترک، مطالعاتی را انجام دهد.

اسپاک در آوریل سال ۱۹۵٦، گزارشی را بـه اجـلاس وزاری خارجـه در ونیز عرضه کرد که مورد توجه اجلاس قرار گرفت. برپایه گزارش کمیتهٔ وی، دو معاهدهٔ تأسیس کنندهٔ جامعه اقتصادی اروپایی[۲] و جامعه انرژی اتمی اروپا Euratom، در ۲۵ مارس ۱۹۵۷ در رم امضا شدند.

از جمله اهداف معاهده EEC، ایجاد اتحاد نزدیک‌تر میان مردم اروپا بود.

---

۱. شهری در ایالت سیسیل ایتالیا

2. European Economic Community.

این معاهده تصریح می‌کرد که عوارض گمرکی و دیگر موانع تعرفه‌ای بین کشورهای عضو از میان خواهد رفت و یک اتحادیهٔ گمرکی شکل خواهد گرفت.[۱۰] رسیدن به آزادی انتقال کالا، افراد، خدمات و سرمایه، به‌منزلهٔ یکی از اهداف مهم جامعهٔ اقتصادی اروپایی مطمح نظر قرار گرفت. دولت‌های عضو، قدرت خود را به جامعه، به منظور انعقاد معاهده و مذاکره با طرف‌های ثالث، در زمینه‌هایی که جامعه صلاحیت داشت، تفویض کردند و قوانین خاصی برای روابط ویژهٔ جامعه با کشورهای مستعمرهٔ سابق و سایر کشورهای خارج از قارهٔ اروپا تدوین گردید. جامعهٔ اقتصادی اروپایی از چهار نهاد مهم تشکیل می‌شد: **کمیسیون**؛ با عنوان بازوی اجرایی جامعه می‌توانست طرح‌هایی را برای قانون‌گذاری به شورا عرضه نماید و هم‌چنین نسبت به عملکرد دولت‌های عضو در قبال تعهداتشان نظارت داشته باشد. **شورای وزیران**؛ که مرکب از نمایندگان کشورهای عضو بودند و در حقیقت وظیفهٔ قانون‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های کلان را برعهده داشت. **پارلمان**؛ با نقش مشورتی و **دیوان دادگستری**؛ به‌منزلهٔ نهاد عالی قضایی؛ هم‌چنین کمیته‌ای تحت عنوان کمیتهٔ اجتماعی و اقتصادی (به‌صورت یک ارگان و نه نهاد (مرکب از نمایندگان دولت‌ها، کارفرمایان، کارگران و افراد مستقل) ایجاد شد.

جامعهٔ اقتصادی اروپایی، پس از لازم‌الاجرا شدن معاهده EEC در اول ژانویه ۱۹۵۸، با ریاست والتر هالیتسن Hallstein در مقام رئیس کمیسیون، فعالیت خود را آغاز کرد. این امر واکنش‌های داخلی و خارجی را در پی داشت. ایالات‌متحده آمریکا از این امر استقبال کرد؛ زیرا این اقدام را به‌منظور

برنامه‌های خودِ اروپا ـ طرح مارشال و برنامهٔ اتم برای صلح آمریکا در اروپا ـ مفید می‌دید. اتحاد شوروی مخالفت شدید خود را با جوامع اروپایی اعلام کرد؛ زیرا آن را بخشی از توطئه غرب برای جنگ افروزی علیه شوروی و کمونیسم می‌دانست. از طرف دیگر ظهور بازار مشترک و افزایش تجارت بین کشورهای عضو EEC که نتیجهٔ کاهش و سپس حذف تعرفه‌های گمرکی میان کشورهای عضو بود، سبب شد تا سایر کشورهای اروپایی، به‌ویژه انگلیس دست به تلاش‌هایی برای مقابله به مثل بزنند. در این بین در ژانویه ۱۹۶۰، بریتانیا که خود را از الحاق به ECSC و بعدها EEC کنار کشیده بود، ابتکار ایجاد سازمان تجاری بسیار بازتری تحت عنوان اتحادیه تجارت آزاد اروپا[1] (EFTA)، به دست گرفت؛ بنابراین هفت کشور: اتریش، دانمارک، نروژ، پرتقال، سوئد، سوئیس و بریتانیا در مقابل شش کشور عضو EEC قرار گرفتند؛ اما به‌رغم آغاز رقابت میان دو بلوک، انگلستان که خود را میان کشورهای کوچک‌تر اروپا می‌دید، ظرف کمتر از یک سال در جولای ۱۹۶۱، به همراه دانمارک، ایرلند و نروژ، درخواست عضویت در EEC را اعلام نمود؛ اما این درخواست به‌دلیل مخالفت ژنرال دوگل رد شد. این امر برای بار دوم و در سال ۱۹٦٤ نیز تکرار شد که باز هم با مخالفت فرانسه روبه‌رو گردید و رد شد.

اولین اقدام هماهنگ کشورهای عضو EEC در جریان اجلاس سازمان همکاری اقتصادی اروپا رخ داد. شورای سازمان همکاری اقتصادی اروپا تصمیم به ایجاد کمیته‌ای گرفت تا طرح ایجاد منطقهٔ آزاد تجاری را بررسی

---

1. European Free Trade Association.

نماید. در این کمیته، جامعه به‌صورت یک واحد، مذاکره می‌کرد. کار کمیته به کندی پیش می‌رفت تا این که در نوامبر ۱۹۵۸، هیأت فرانسوی اعلام کرد که امکان ایجاد یک منطقه آزاد تجاری صنعتی اروپایی، بین ٦ کشور عضو EEC و ۱۱ عضو OEEC وجود ندارد. این امر که اعتراض دیگر کشورهای عضو EEC را به همراه نداشت، موجب شد تا جامعه در اولین آزمون خود، موفق و به صورت منسجم عمل نماید.(۱۱)

با تنظیم قوانین مربوط به امور کشاورزی (از جمله معرفی اصول تعیین قیمت‌های مشترک، بودجه مشترک و ترجیحات جامعه)، سیاست مشترک کشاورزی[1] (CAP) از سال ۱۹٦۲ معرفی شد. این امر در کنار سیاست مشترک تجاری[2] (CCP)، جامعهٔ اقتصادی اروپایی را به یک بازیگر مهم تجاری در عرصه نظام بین‌الملل تبدیل کرد. بدین منظور جامعه صلاحیت اصلی را در خصوص سیاست‌های تجاری کسب کرد و کمیسیون، سخنگوی جامعه در بحث‌های «گات» گردید. جامعه دستور کار مشخص خود را دربارهٔ روابط تجاری خارجی، به‌خصوص در ارتباط با کشورهای آفریقایی که در گذشته متعلق به کشورهای عضو بودند، تهیه کرد. به دنبال استعمارزدایی، ۱۸ کشور افریقایی با جامعه وارد مذاکره شدند که سرانجام به کنوانسیون Younde در جولای ۱۹٦۳ منجر گردید؛ هم‌چنین این کنوانسیون محرکه اصلی ایجاد صندوق توسعه اروپایی (EDF) شد.(۱۲)

از سوی دیگر وضعیت برای جامعه زغال‌سنگ و فولاد و هم‌چنین جامعه انرژی اتمی اروپایی مناسب نبود. در اواخر دههٔ ۵۰، تقاضا برای زغال سنگ،

---

1. Common Agricartural Policy. 2. Common Commercial Policy.

به دلیل افزایش مصرف نفت، کاهش یافت. این امر باعث گردید تا برخی تولیدکنندگان زغال در کشورهای عضو، نهادعالی جامعهٔ زغال‌سنگ و فولاد را تحت فشار قرار دهند تا اقدام‌های ملی را که شامل سوبسیدها می‌شد، قبول و تصویب نماید. این امر باعث شد تا چالشی جدی در هم‌گرایی اروپایی در این مقطع و در این حوزه شکل بگیرد.

از طرف دیگر جامعه انرژی اروپا (اوراتوم) که در ابتدا، به‌منزلهٔ یکی از امیدهای هم‌گرایی از آن یاد می‌شد، خیلی زود با مشکلاتی مواجه شد. مهم‌ترین مشکلات دربارهٔ سهمیه کشورها رخ داد؛ با توجه به این‌که، این جامعه نیز به وسیله کمک‌های مستقیم کشورهای عضو تأمین مالی می‌شد، هر کشور امید داشت تا به نسبت کمک‌هایش، منافع و سودهای متناسبی را دریافت دارد. اوج این اختلاف‌ها زمانی رخ داد که فرانسه با تمدید مدت زمان ریاست «آتین هیوش» (رئیس کمیسیون اوراتوم) در سال ۱۹٦۲ مخالفت کرد. از این زمان بود که تکمیل بازار مشترک، اولویت اصلی را به‌دست آورد و دیگر جوامع اولویت کمتری کسب کردند.

تلاش‌هایی برای هم‌گرایی سیاسی

در این سال‌ها استراتژی‌های متعددی در خصوص آیندهٔ نظام جامعه مطرح شد. استراتژی «ژان مونه» رئیس کمیتهٔ اقدام برای ایالات متحده اروپا که بعد از استعفایش از جامعهٔ زغال و فولاد آن را تأسیس کرده بود، این بود که اروپای اقتصادی باید به اروپای سیاسی و اتحادیه اروپایی منجر شود؛ اما این موضوع از سوی دوگول پذیرفته نشد. اگرچه وی سهم مهمی در هم‌گرایی

اقتصادی اروپا داشت ـ به واسطهٔ اصلاحات اقتصادی و پولی که در کشور خود صورت داده بود و برای ایجاد سیاست مشترک کشاورزی اروپایی تلاش زیادی کرده بود، نمی‌خواست ساختاری را مشاهده کند که خارج از کنترل حکومت‌ها و آغازی برای اتحاد سیاسی باشد. در حقیقت برنامه و آرمان دوگول، «اروپایی از دولت‌ها» بود؛ به‌عبارتی دیگر، وی به دنبال اروپایی بود که به وسیله همکاری حرکت نماید و بر اساس اجماع تصمیم گرفته با استقلال از آمریکا، با شوروی و تحت رهبری فرانسه گفت‌وگو نماید.

سران دولت‌های عضو EEC در ۱۰ و ۱۱ فوریه ۱۹۶۱، در پاریس اعلامیه‌ای صادر کردند که طی آن تمایل خود را برای ایجاد یک اتحادیه که به طور تدریجی توسعه یابد و روابط بین کشورها را براساس بازار مشترک و همکاری‌های سیاسی تنظیم نماید، ابراز نمودند؛ هم‌چنین در این اجلاس کمیته‌ای به ریاست «کریستین فوشه» تشکیل شد تا هر چه سریع‌تر طرح‌هایی برای ابزارهایی که ویژگی قانونی به اتحاد مردمی می‌داد، عرضه نماید. در ۲ نوامبر همان سال، فوشه پیش‌نویس اولین طرح خود را عرضه کرد، که بر اساس آن اتحادیه‌ای از دولت‌ها شکل می‌گرفت و از طریق تصویب سیاست‌های مشترک خارجی و دفاعی عمل می‌کرد؛ اما این طرح از جانب کشورهای عضو رد شد. فوشه در ژانویه ۱۹۶۲ دومین پیش‌نویس طرح خود را عرضه کرد. در این پیش‌نویس افزون بر محورهای طرح اول، به موضوعات همکاری اقتصادی و همکاری بین حکومتی سه نهاد اروپایی (Euratonv, EEC, ECSC) نیز اشاره شده بود؛ اما این طرح نیز با استقبال

سرد کشورهای عضو رو به رو شد. با این همه گفت‌وگوها، به‌خصوص بین ایتالیا، فرانسه و آلمان ادامه یافت. در این بین روابط فرانسه و آلمان نیز گسترش یافت و در نهایت در ۲۲ ژانویه ۱۹٦۳، معاهدهٔ همکاری فرانسه - آلمان امضا شد.(۱۳) در این زمان شاهد تحولاتی هستیم که روند هم‌گرایی را درون جامعه اقتصادی اروپایی تقویت کرد. به طور کلی این تحولات را می‌توان در سه بخش بازگو کرد که عبارت‌اند از:

۱. تغییرات و تحولات قانونی

در این سال‌ها، یک موضوع سازمانی به توجه بیشتری نیاز داشت و آن موضوع این بود که: برای سه جامعه در عمل، یک مجلس، یک دیوان دادگستری و یک شورا وجود داشت؛ اما هر یک دارای بخش اجرایی با رئیسی مجزا بودند. مجلس و تعدادی از کشورهای عضو، طرفدار پیوستگی و ادغام این سه بخش اجرایی به منظور افزایش اقتدار کمیسیون جدید بودند؛ از این رو، در تاریخ ۸ آوریل ۱۹٦۵ معاهدهٔ ادغام یا ایجادکنندهٔ جامعه اروپایی[1] (EC) که به طور قانونی یک شورا، یک کمیسیون، یک مجلس و یک دیوان دادگستری را ایجاد می‌کرد، در بروکسل امضا شد و در سال ۱۹٦۷ لازم‌الاجرا گردید. موضوع بعدی در این زمینه، بحث چگونگی تصمیم‌گیری در شورای وزیران بود. طبق معاهدهٔ EEC قرار بود، از اول ژانویه ۱۹٦٦ بسیاری از تصمیمات شورا، بر اساس قاعده اکثریت کیفی گرفته شود؛ اما این امر مورد رضایت دولت دوگول نبود؛ از همین رو در اوایل سال ۱۹٦۵، فرانسه نماینده

---

1. European Community.

فرانسه نماینده خود را از شورا فراخواند. این واقعه که به سیاست صندلی خالی (Empty Chair Policy) در تاریخ جامعه معروف شد، نشان دهندهٔ اولین بحران بزرگ EEC بود. این بحران سرانجام از سوی نشست شورا در لوکزامبورگ حل و فصل گردید. اعضا در این اجلاس که به سازش لوکزامبورگ معروف شد، موافقت کردند که در مسائلی که مربوط به منافع حیاتی یک کشور می‌شود قاعده اکثریت اعمال نشود، این امر در واقع به این معنی بود که قاعدهٔ تصمیم‌گیری براساس اجماع که شیوه سنتی تصمیم‌گیری شورا بود؛ هم‌چنان به صورت دو عامل ادامه می‌یافت.(١٤)

از دیگر تحولات قانونی جامعه اروپایی، قبل از تصویب سند واحد اروپایی در سال ۱۹۸٦، می‌توان به این تحولات اشاره کرد:

الف. جایگزینی مشارکت کشورهای عضو در تأمین بودجه، با ایجاد منابع اختصاصی جامعه بر اساس قطع‌نامه شورا در سال ۱۹۷۰؛

ب. افزایش قدرت پارلمان اروپایی براساس معاهدهٔ بروکسل از سال ۱۹۷۵؛

ج. امکان برگزاری انتخابات مستقیم برای پارلمان اروپایی که در سال ۱۹۷٦ به تصویب شورا رسید و تا سال ۱۹۷۸ از سوی کشورهای عضو تصویب شد. اولین انتخابات مستقیم در سال ۱۹۷۹ با شرکت ٦۰٪ واجدین شرایط برگزار گردید.

نکته دیگری که در این برههٔ زمانی رخ داده از اهمیت خاصی برخوردار بود، آرا و تفاسیر دیوان دادگستری اروپایی بود. دیوان در این مدت تفاسیر و آرایی اعلام کرد که معاهده EEC را از چیزی که دارای مشخصهٔ بین دولتی

بود به چیزی شبیه به یک قانون اساسی تغییر داد. مهم‌ترین این قضاوت‌ها و آرا عبارت‌اند از: اصل کاربرد مستقیم و فوری قانون اتحادیه اروپایی، اولویت قوانین جامعه بر قوانین ملی و در نهایت، تشویق دادگاه‌های ملی به مراجعه به دیوان در مواردی که قوانین جامعه مبهم هستند.[۱۵]

۲. توسعهٔ موضوعات همکاری

افزون بر توسعهٔ قوانین و مقررات مربوط به سیاست‌های مشترک کشاورزی، اتحادیه گمرکی در اول جولای ۱۹۶۸، ۱۶ ماه زودتر از برنامه زمان‌بندی شده در معاهده، تحقق یافت. این امر به معنای برداشته شدن موانع گمرکی و ایجاد یک تعرفه گمرکی خارجی مشترک در مقابل کشورهای ثالث بود.

افزون بر مواردی که اشاره شد، زمینه‌های دیگری نیز برای همکاری ایجاد شد. این امر به این دلیل بود که برخی از این حوزه‌ها (سیاست‌های تجاری و کشاورزی) با دیگر حوزه‌ها (سیاسی ـ اجتماعی) هم‌پوشانی داشتند. برای نمونه می‌توان به همکاری سیاسی اروپایی (EPC) و یا همکاری در زمینه سیاست‌های زیست‌محیطی اشاره کرد:

EPC[1]، سیاست همکاری بین حکومتی در خصوص موضوعات سیاست خارجی بود که در اجلاس سران لاهه در سال ۱۹۶۹ مورد توافق واقع شد. به‌تدریج گسترش یافت. EPC که در حقیقت یک نهاد غیررسمی بود، نقش مهمی را در اتصال سیاست‌های جامعه در حوزهٔ تجارت خارجی به‌منزلهٔ یک نهاد فراملی، و سیاست خارجی سنتی که تحت کنترل دولت ـ ملت‌ها بود،

---

1. European Political Cooperation.

ایفا کرد. همکاری در زمینه سیاست‌های زیست محیطی نیز با «برنامه اقدام محیط زیست» در سال ۱۹۷۳، آغاز شد.[۱۶]

۳. گسترش اتحادیه

انگلستان، نروژ، دانمارک و ایرلند که دوبار درخواست عضویت آن‌ها در سال‌های ۱۹۶۱ و ۱۹۶٤ رد شده بود، بار دیگر در سال ۱۹۶۷ تقاضای عضویت در جامعهٔ اروپایی کردند. این بار نیز فرانسه به‌رغم نظر مثبت کمیسیون و پنج کشور دیگر عضو جامعهٔ اروپایی، با این استدلال که از نظر اقتصادی، بریتانیا هم‌چنان فاقد شرایط لازم است، پیش‌بینی کرد که ورود بریتانیا، آسیب‌هایی را به ساختار جامعه خواهد رساند و جامعه را به یک منطقه آزاد تجاری تقلیل خواهد داد؛ اما بحث دربارهٔ این موضوع هم‌چنان در بروکسل ادامه داشت.[۱۷]

به دنبال استعفای دوگل در سال ۱۹۶۹، «ژرژ پمپیدو» جانشین وی در پست ریاست جمهوری، موافقت خود را با عضویت بریتانیا در جامعه، اعلام کرد. در این بین سران جامعه اروپایی در اجلاس خود در لاهه، در دسامبر ۱۹۶۹، برتعمیق و گسترش جامعه تأکید کردند. این امر باعث شد تا پس از مذاکرات جامعه با کشورهای داوطلب، کشورهای بریتانیا، دانمارک و ایرلند از اول ژانویه ۱۹۷۳، به عضویت جامعه در آیند.[۱]

در سال ۱۹۷۵، یونان درخواست عضویت خود را به جامعه عرضه کرد و

---

۱. شایان ذکر است که نروژ به دلیل مخالفت مردم این کشور در رفراندوم مربوط به عضویت این کشور در جامعه اروپایی، از این قافله جا مانده است.

پس از آن به دنبال مذاکرات مربوط به عضویت این کشور، سرانجام این کشور نیز در سال ۱۹۸۱، عضو کامل این جامعه گردید. سومین مرحله از گسترش جامعه با ورود اسپانیا و پرتقال همراه بود. این دو کشور در سال ۱۹۷۷، تقاضای عضویت دادند؛ اما به دلیل نگرانی کشاورزان جنوب فرانسه، ایتالیا و یونان دربارهٔ آیندهٔ رقابت در حال رشد در حوزهٔ کشاورزی، مذاکرات مربوط به عضویت آن‌ها به تأخیر افتاد؛ اما سرانجام پذیرش عضویت آن‌ها در سال ۱۹۸٦ کامل شد.

شایان ذکر است گسترش جامعه در این مقطع زمانی، افزایش منافع و اهداف ناهمگون در میان اعضای جامعه را در پی داشت که به بحث‌هایی در خصوص اهداف EC و چگونگی توسعه آن منجر شد؛ هم‌چنین افزایش اعضا موجب شد تا فرآیند تصمیم‌گیری در جامعهٔ اروپایی کند شود.

از سند واحد اروپایی[1] تا ظهور اتحادیه اروپایی[2]

اولین بازنگری اساسی در معاهدهٔ جامعهٔ اروپایی، به‌علت سند واحد اروپایی (SEA) صورت پذیرفت. همان‌طور که اشاره شد، الحاق اعضای جدید، به‌خصوص کشورهایی نظیر دانمارک و بریتانیا که گاهی ساز مخالفت با سیاست‌های جامعه را می‌زدند، منجر به ناتوانی جامعه در تصمیم‌گیری شد. از اوایل دههٔ ۸۰ میلادی، ضرورت توجه به این مشکل بیش از پیش احساس شد؛ هم‌چنین فرآیند بازنگری به‌دلیل تشخیص این موضوع که اروپا به شدت از نظر تکنولوژی و اقتصاد در برابر آمریکا و ژاپن، در حال سقوط است،

1. Single European Act (SEA).	2. European Union (EU).

تقویت گردید؛ بنابراین تلاش شد تا با ابتکار عمل، توانایی جامعه به آن بازگردانده شود. این امر به مواردی منجر گردید که عبارت‌اند از:[۱۹]

الف. برنامه بازار داخلی که کاهش و سپس حذف موانع تجاری، به‌ویژه موانع تجاری غیرتعرفه‌ای را در برداشت، می‌بایست تا پایان سال ۱۹۹۲، به طور کامل اجرا شود تا یک بازار مشترک واقعی ایجاد گردد؛

ب. تشکیل کنفرانس بین حکومتی IGC با هدف تغییر معاهدهٔ رم طبق ماده ۲۳۵ معاهدهٔ EEC. این امر با قطع‌نامهٔ شورای اروپایی در سال ۱۹۸۵ محقق شد.

ج. در نتیجه مذاکرات متعدد بین کشورهای عضو، با وجود مخالفت‌هایی از جانب بریتانیا، سرانجام تغییرات به‌وجود آمده، در سند واحد اروپایی منعکس شد. هدف این سند که در لوکزامبورگ و لاهه در سال ۱۹۸٦ امضا شد، در حقیقت کامل کردن بازار مشترک حداکثر تا ۳۱ دسامبر ۱۹۹۲ بود. اهم تغییرات حاصل شده به سبب وجود SEA عبارت‌اند از:

۱. گنجاندن حوزه‌های جدید سیاست‌گذاری درون حوزه‌هایی که از سوی معاهده حمایت می‌شدند، از جمله سیاست‌گذاری در حوزه مسائل محیط زیست، تکنولوژی، تحقیقات و سیاست‌های منطقه‌ای؛

۲. گنجاندن موضوع بازار مشترک داخلی به‌منزلهٔ یکی از اهداف معاهده؛

۳. اصلاح و تعدیل قانون تصمیم‌گیری موجود به وسیله معرفی قانون تصمیم‌گیری براساس قاعده اکثریت کیفی؛

۴. افزایش قدرت پارلمان اروپایی: افزایش نفوذ در بحث تهیه و تدوین بودجه جامعه و هم‌چنین حق اظهارنظر در خصوص پذیرش اعضای جدید؛

۵. اولین هماهنگی قانونمند کشورهای عضو در حوزهٔ سیاست خارجی، اما خارج از معاهدهٔ EEC؛

۶. همکاری بیشتر در حوزه‌های مالی و اقتصادی.

در مجموع می‌توان گفت، سند واحد اروپایی تا آن زمان، گام مهمی برای فراملی‌گرایی و از لحاظ موضوعات همکاری، مهم‌ترین حرکت برای هم‌گرایی به شمار می‌رفت.

از اواسط سال ۱۹۸۷، زمانی که سند واحد اروپایی لازم‌الاجرا گردید، هم‌گرایی در اروپا سرعت بیشتری به خود گرفت به‌گونه‌ای که در کمتر از ۵ سال از بازنگری معاهده رم در سند واحد اروپایی، معاهدهٔ اتحادیه اروپایی که تغییرات و تحولات اساسی را موجب شد، تصویب و لازم‌الاجرا گردید. اساس این امر بر پایه عوامل داخلی و خارجی این مقطع زمانی دور می‌زد. از نظر داخلی، عواملی که مربوط به جامعه می‌شدند، به روشنی با شیوه‌ای که در آن فرآیند هم‌گرایی سرعت خود را از طریق پروژه بازار داخلی سند واحد اروپایی تنظیم می‌کرد، مرتبط بودند. البته پروژه بازار داخلی، اهداف بلندمدت دیگری را در خود داشت که از جمله رسیدن به سیاست‌های پولی مشترک، سیاست‌های مهاجرت و پناهندگی، مبارزه علیه جنایات فرامرزی و سیاست‌های اجتماعی را در بر می‌گرفت. همین امر موجب تشویق نهادهای اروپایی و کشورهای عضو برای هم‌گرایی در این زمینه می‌شد. از سوی دیگر وحدت مجدد آلمان، برخی از کشورهای عضو را ترغیب می‌کرد تا با تقویت روند هم‌گرایی بتوانند به نوعی، آلمان واحد را درون اروپا مهار نمایند.

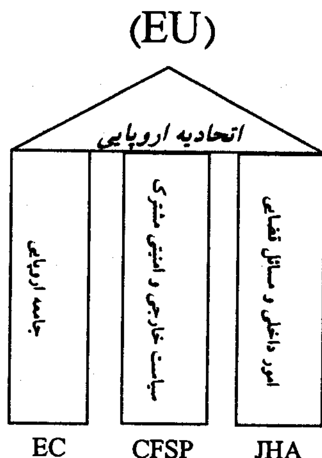
از نظر عوامل خارجی، پایان جنگ سرد و سقوط کمونیسم و اتحاد

جماهیر شوروی که ماهیت روابط بین‌المللی قدرت را تغییر داده بود، افزایش بی‌ثباتی در روابط بین اروپایی و بین‌المللی به‌دلیل خیزش‌های جدید ناشی از فروپاشی شوروی در شرق اروپا، جهانی شدن اقتصاد جهان که موجب کاهش اهمیت سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی کشورهای منفرد شده بود، احساس نیاز اروپاییان به داشتن سیاست خارجی و امنیتی مشترک به‌دلیل بروز تحولات جدید در عرصه جهانی (از جمله جنگ خلیج‌فارس در سال ۹۱ـ۱۹۹۰) و نظایر آن موجب شد تا کمیسیون ، پارلمان و اکثریت کشورهای عضو به این نتیجه برسند که گام‌های بیشتری به‌منظور تقویت و تعمیق هم‌گرایی، به‌خصوص در حوزه‌های سیاسی، اجتماعی و امنیتی برداشته شود. هرچند این امر در ابتدا با مخالفت‌هایی از سوی بریتانیا همراه بود.

تمامی موارد اشاره شده، به برگزاری دو کنفرانس بین حکومتی دربارهٔ اتحادیه پولی و اتحادیه سیاسی در سال ۱۹۹۱ منجر گردید. مذاکرات در این دو کنفرانس، در ابتدا با مشکلاتی مواجه شد؛ زیرا در برخی موارد اختلافات فاحشی میان دیدگاه‌های کشورهای عضو وجود داشت. برای مثال، بریتانیا در برابر هر نوع توسعهٔ جامعه به سیاست‌های اجتماعی مقاومت می‌کرد؛ هم‌چنین مخالفت این کشور با مشارکت در برنامه اتحادیه پولی باید در اجلاس سران در ماستریخت بررسی شود. به هر حال پس از مذاکرات طولانی و چند استثنا و ایجاد پروتکل‌های الحاقی به موافقت‌نامه، توافق نهایی حاصل گشت. بعد از امضای موافقت‌نامه‌ها در فوریه ۱۹۹۲، عدم پذیرش دانمارک (به علت رأی منفی مردم این کشور به معاهدهٔ ماستریخت) یک بار دیگر کل طرح را زیر سوال برد؛ زیرا تغییرات معاهده باید به تصویب همهٔ

اعضا برسد. پس از مذاکرات متعدد بعدی و اعطای امتیازاتی به دانمارک، مردم این کشور در رفراندوم ماه می ۱۹۹۳، به معاهده رأی مثبت دادند و سرانجام معاهده در اول نوامبر ۱۹۹۳ لازم‌الاجرا گردید.

مهم‌ترین تفاوت این معاهده نسبت به سایر معاهدات قبلی، ایجاد یک سازمان جدید به نام «اتحادیه اروپایی» با سه ستون بود. (شکل ۱)



شکل (۱)

ستون اول یا جامعه اروپایی[1] (EC) شامل معاهدهٔ پاریس (ECSC)، معاهدهٔ رم و سند واحد اروپایی است که با معاهدهٔ ماستریخت اصلاح و تغییراتی در آن حاصل شد.

ستون دوم یا سیاست خارجی و امنیتی مشترک[2]: که بر پایه همکاری بین حکومتی استوار است. این ستون در حقیقت به EPC و بخش سوم سند

---

1. European Community.
2. Common Foreign and Security Policy (CFSP).

واحد اروپایی (مربوط به همکاری در زمینه سیاست خارجی) پایه قانونی داد.

ستون سوم مربوط به همکاری در امور قضایی و مسائل داخلی[1] است. این ستون نیز که برپایه همکاری بین حکومتی بوده شامل همکاری در این حوزه‌ها است: مهاجرت و پناهندگی، همکاری قضایی در خصوص مسائل مدنی و جزایی، پلیس و همکاری در زمینهٔ گمرک، مبارزه با تروریسم و مواد مخدر.

شایان ذکر است به‌وسیلهٔ این معاهده، تغییرات نهادی در حوزه سیاست‌های درون EC رخ داد که به نوعی می‌توان گفت فرا حکومت‌گرایی را تقویت نمود اهم این تغییرات عبارت‌اند از:

۱. معرفی آیین جدید تصمیم‌گیری با هدف ایجاد قدرت تصمیم‌گیری مشترک برای پارلمان اروپایی؛

۲. استفاده بیشتر از قاعدهٔ رأی‌گیری اکثریت کیفی در شورا؛

۳. ایجاد کمیتهٔ مناطق؛

٤. گسترش قدرت دیوان دادگستری در اعمال تحریم در مواردی که کشورهای عضو تصمیم به چشم‌پوشی یا عدم اجرای قوانین اتحادیه اروپایی می‌گیرند؛

۵. توسعه مسئولیت‌های جامعه در حوزه‌هایی که به وسیلهٔ سند واحد اروپایی ایجاد شده بود، مانند سیاست‌گذاری در حوزهٔ مسائل محیط زیست، تکنولوژی، تحقیقات و سیاست‌های منطقه‌ای؛

٦. گنجاندن مسائلی که جامعه تاکنون به‌گونه‌ای جدی به آن نپرداخته بود از

1. Justic and Home Affairs (JHA).

جمله سیاست‌های حمایت از مصرف کننده، تحصیلات، آموزش و مانند آن؛

۷. ایجاد اتحادیه پولی و تنظیم برنامه سه مرحله‌ای، به‌منظور رسیدن به اتحادیه پولی و پول واحد اروپایی؛

۸ . ترتیبات جدید همکاری اتحادیه در حوزه سیاست‌های اجتماعی. شایان ذکر است با توجه به اراده بریتانیا مبنی بر رد هرگونه توسعه سیاست‌ها و قدرت جامعه در این حوزه، یازده کشور باقی مانده عضو، موافقت کردند تا پروتکلی جداگانه را، که به آن‌ها اجازه توسعه و تعمیق همکاری را در این حوزه‌ها می‌داد، امضا نمایند.

پس از این تاریخ، اروپاییان به دلایل متعدد، از جمله تغییرات ناشی از فروپاشی نظام دو قطبی در عرصهٔ نظام بین‌الملل، جهانی شدن اقتصاد و نیازها و ضرروت‌های داخلی، ضرورت تقویت هم‌گرایی را بیش از پیش احساس کردند. در حوزهٔ اقتصادی، اتحادیه اروپایی و هفت کشور عضو اتحادیه تجارت آزاد اروپایی (EFTA) در سال ۱۹۹۲، «منطقهٔ اقتصادی اروپایی»[1] را شکل دادند که در نتیجه آن بازار واحدی از ۱۹ کشور ایجاد شد؛ هم‌چنین اتحادیه، مذاکرات مربوط به عضویت برخی اعضای EFTA را کامل کرد و سرانجام اتریش، فنلاند و سوئد در سال ۱۹۹۵ به اتحادیه اروپایی پیوستند. (نروژ برای چندین‌بار معاهدهٔ پذیرش را تصویب نکرد.) در ۲۶ مارس همین سال، معاهدهٔ «شنگن»[2] میان اعضای اتحادیه به تصویب رسید و عملاً این معاهده وارد اتحادیه اروپایی گردید.

---

1. European Economic Area (EEA).

۲. این معاهده ابتدا و از سال ۱۹۸۵ میان کشورهای بنلوکس، آلمان و فرانسه اجرا شده بود.

پی‌گیری موضوع تعمیق و گسترش اتحادیه اروپایی، تقویت اتحادیه در حوزه سیاست‌های داخلی، همکاری قضایی، انتقال آزاد افراد، استراتژی جدید اتحادیه دربارهٔ استخدام، تقویت سیاست مشترک خارجی و امنیتی (CFSP) تقویت هویت دفاعی و امنیتی اروپا (ESDI)، افزایش توانایی اتحادیه اروپایی برای سیاست‌های خارجی مشترک و هم‌چنین ایجاد پست جدید دبیر شورا و نمایندهٔ عالی اتحادیه در امور CFSP از جمله مهم‌ترین موضوعات کنفرانس بین حکومتی سران در آمستردام هلند در سال ۱۹۹۷ بودند. معاهدهٔ آمستردام که در این کنفرانس به امضا رسید؛ در سال ۱۹۹۹ لازم‌الاجرا گردید. در این سال هم‌چنین اتحادیه، آقای خاویرسولانا، دبیرکل سابق ناتو را در مقام نمایندهٔ عالی در امور CFSP و دبیر شورا منصوب کرد.[۲۱]

هم‌زمان با تقویت مسائل سیاسی، امنیتی و دفاعی، اتحادیه اروپایی از سال ۱۹۹۸ و پس از اجلاس‌های لکن و هلینسکی در سال ۱۹۹۹، گسترش اتحادیه اروپایی باردیگر در دستور کار قرار گرفت. پس از توافق سران اتحادیه اروپایی در اجلاس لندن در تاریخ ۱۲ مارس ۱۹۹۸، در ارتباط با عضویت ۱۲ کشور جدید به اتحادیه، مذاکرات پذیرش با کشورهای قبرس، مجارستان، لهستان، استونی، چک و اسلوونی از ۳۱ مارس همان سال و با کشورهای رومانی، اسلواکی، لیتوانی، لتونی، بلغارستان و مالت از ۱۱ دسامبر ۱۹۹۹ آغاز شده است.

هم‌زمان با این تحولات و طبق برنامهٔ زمان‌بندی شده معاهدهٔ ماستریخت، اتحادیه پولی و اقتصادی از اول ژانویه ۱۹۹۹ تکمیل گردید و یورو، پول

واحد اروپایی معرفی شد و به‌طور رسمی از اول ژانویه سال ۲۰۰۲ رواج یافت.

موضوعات باقی‌مانده در خصوص اصلاحات نهادی از معاهدهٔ آمستردام، در اجلاس نیس در دسامبر ۲۰۰۰ بررسی شد. مهم‌ترین هدف این اجلاس آماده کردن اتحادیه از نظر نهادی برای گسترش تا ۲۸ عضو بوده اهم موضوعات معاهدهٔ نیس عبارت‌اند از:

ـ گسترش قانون اکثریت کیفی و هم‌چنین بازنگری میزان آرا در شورا؛

ـ گسترش قانون «همکاری گسترده» که به گروهی از کشورها (حداقل به ۸ کشور عضو) اجازه می‌دهد که پاره‌ای از سیاست‌های مورد توافق خود را به طور مشترک انجام دهند. شایان ذکر است این قاعده در معاهدهٔ آمستردام برای اولین‌بار معرفی گردید؛

ـ تغییر در تعداد اعضای پارلمان اروپایی؛

ـ تغییر تعداد کمسیونرها و هم‌چنین تقویت قدرت رئیس کمیسیون اروپایی.[۲۱]

در مجموع می‌توان گفت دههٔ ۹۰، نقطهٔ عطفی در تاریخ هم‌گرایی اروپایی بود. گسترش هم‌گرایی به حوزه‌های سیاسی، امنیتی ـ دفاعی و مسائل داخلی ـ اجتماعی، تعمیق و تثبیت همکاری در حوزه‌های یاد شده و سرانجام گسترش هدفمند اتحادیه به شرق، از جمله مهم‌ترین مشخصه‌های هم‌گرایی اروپایی در این مقطع زمانی است. هرچند روند وحدت اروپا در حوزه‌های سیاسی و امنیتی، روندی نوپا و احتمالاً چالش برانگیز است؛ اما

به‌علت پایه‌های فرهنگی و اقتصادی موجود در اروپا از یک سو و ملاحظات جهانی و بین‌المللی از سوی دیگر، رو به رشد خواهدبود.

نتیجه‌گیری

وجود بنیادهای تاریخی در ارتباط با ایدهٔ اروپای واحد، رقابت‌های خونین اروپاییان به‌خصوص از اواخر قرن نوزدهم تا اواسط قرن بیستم و احساس نیاز به صلح و امنیت در میان اروپاییان موجب شد تا پس از جنگ جهانی دوم، اقدامات متعددی به‌منظور نیل به ایده اروپای واحد صورت پذیرد.

جامعهٔ زغال و فولاد اروپایی، اولین گام موفق به‌این منظور بود. این جامعه که براساس همکاری شش کشور، دربارهٔ بهره‌برداری مشترک از منابع زغال‌سنگ و فولاد با هدف جلوگیری از تضاد و رقابت‌های ملی و حفظ صلح پایدار به‌وجود آمد؛ به تدریج همکاری در دیگر حوزه‌های اقتصادی را موجب شد و در نهایت منجر به ایجاد جامعهٔ اقتصادی اروپایی EEC و جامعهٔ انرژی اروپا Euratom گردید.

تجربه موفق این کشورها در همکاری و هماهنگی در حوزه‌های تجاری، کشاورزی و دیگر مسائل اقتصادی در طول نیمه دوم قرن گذشته، دستاوردهای مهمی برای اروپاییان به ارمغان آورد؛ که از جمله مهم‌ترین آن‌ها پیشرفت اقتصادی، حفظ صلح و امنیت پایدار بود. در نتیجه این امر، کشورهای عضو جامعه ضمن تقویت روند هم‌گرایی در حوزهٔ اقتصادی، ضرورت گسترش هم‌گرایی به حوزه‌های سیاسی ـ امنیتی و اجتماعی را به دلایل داخلی و خارجی بیش از پیش احساس نمودند. ضرورت‌های داخلی

برای تقویت هم‌گرایی در حوزه‌های سیاسی و اجتماعی از یک سو و تحولات عرصهٔ نظام بین‌الملل در نتیجهٔ فروپاشی نظام دوقطبی، کمونیسم و شوروی از سوی دیگر، موجب شد تا اتحادیه اروپایی با هدف گسترش حوزه‌های هم‌گرایی در زمینه‌های اشاره شده، در سال ۱۹۹۲ ظهور نماید.

از سوی دیگر تحولات سیاسی و امنیتی درون اروپا در دههٔ ۹۰ میلادی پس از فروپاشی شوروی و نظام دوقطبی، ظهور خیزش‌های جدید در شرق اروپا، وحدت مجدد آلمان، ارادهٔ اروپاییان برای تقویت هم‌گرایی اقتصادی به‌خصوص ایجاد اتحادیه پولی و اقتصادی و در نهایت ضرورت مقابله با تهدیدات داخلی و بین‌المللی نوین از جمله قاچاق مواد مخدر، تروریسم و جرایم فراملی موجب شد تا آهنگ هم‌گرایی در حوزه‌های سیاسی ـ امنیتی و اجتماعی ـ قضایی در این دهه تقویت و تسریع گردد. این روند به‌خصوص پس از معاهدهٔ آمستردام در سال ۱۹۹۷ شدت گرفته است.

در نتیجه این تحولات، اتحادیه اروپایی، امروزه به بازیگری مهم در عرصهٔ نظام بین‌الملل تبدیل شده است که این امر خود، ضرورت شناخت این موجودیت چند لایه را دوچندان کرده است: موجودیتی که ترکیبی از فراملی‌گرایی، بین حکومت‌گرایی و بین‌الملل‌گرایی را در خود دارد.

پی‌نوشت‌ها

۱. دهشیری، محمدرضا؛ «اروپا و نظام بین‌الملل»، جزوه درسی، دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه، نیم‌سال دوم ۸۰ـ۷۹.

2. Richard Mc Allister, “From EC TO EU: An Historical and Political Survey” (London: Rout ledge Press, 1997), p.14.

3. Ibid, pp.14-20.
4. Ibid.
5. Ibid.
6. William Nicoll and Trevor.c. Salmon, "Understanding the New European Community", (London; Harvester Wheatsheaf Press, 1994), pp.19-25.
7. See "General Background to the ECSC" in http://www.europa.eu.int/ecsc/results/index_en.htm.
8. See "Text of Treaty "available at http://www.europa.eu.int
9. "Churchill and Unification of Europe"; http://www.winstonchurchill.org/itj102.htm. Also see "European Defence Community" http://www.dadalos-Europe.org or http://www.europa.eu.int.
10. Title 1, 3, 4 of TEU.

۱۱. فاخری، مهدی؛ «اتحادیه اروپایی»، جزوه درسی، دانشکده روابط بین‌الملل، نیم‌سال دوم ۸۰ _۷۹.

12. Richard Mc Allister , Op.cit, pp.22-27.
13. Ibid.
14. See "Luxambourg Compromise"; http://www.dadalos-europe.org/int/grundkurs2/etappe_2.htm.
15. See "History of the European Union" http://www.dadalos_europe.org/int/grundkurs2/etoppe_3.htm.
16. William Nicoll and Trevor.c.Salmon, Op.cit, P.29.
17. "History of the European Union" http://www.dadalos_europe.org/int/grundkurs2/etappe_4.htm.
18. "Single European Act (1986)", http://www.historiasig/020.org/europe/acta.htm.
19. Neill Nugent, "the Government and Politics of the European Union", (London: MAC Millan Press LTD, 1994), P.59.
20. Ibid, p.61.
21. "Eu Guide for Americans", http://www.Eurunion.org/infores/euguide.htm, chapter1, p.3.
22. Ibid.

تحول در نهادهای اروپایی[1]

دکتر احمد نقیب‌زاده[*]

مقدمه

میزان قوت و ضعف نهادهای اروپایی معیار مناسبی برای سنجش موفقیت روند وحدت در اروپا و تشخیص این نکته است که اتحادیه اروپا تا چه حد می‌تواند به عنوان یک بازیگر مستقل مطرح باشد. زیرا هر چه نهادها و ارکان اصلی یک تشکل منطقه‌ای قوی‌تر باشد و بتواند اقتدار و تصمیم‌های دولت‌های ملی عضو را زیر نفوذ خود قرار دهد به معنای گامی در جهت فوق ملی بودن آن تشکل و نزدیک‌شدن به مرتبهٔ فدرالی است. از این زاویه تحول در سازمان‌دهی و اقتدار ارکان اصلی مدیریت جامعه اروپا به‌خوبی سیر تکوین این جامعه را نشان می‌دهد. آن‌چه در آغاز به چشم می‌خورد پراکندگی، تنوع و در عین حال ضعف نهادهای منطقه‌ای در اروپا بود و سیر کند اقتدار آن‌ها نشان‌گر سنگینی کار و سختی راه است.

---

۱. این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی نویسنده در دانشگاه تهران است.

*. استاد علوم سیاسی دانشگاه تهران.

تنها در دو دهۀ اخیر شاهد چند خیز بزرگ به سوی تقویت نهادهای اروپایی هستیم. در گذشته هر آن‌چه صورت می‌گرفت چیزی جز حاصل توافق کشورهای بزرگ جامعه اروپا به‌ویژه ابتکار عمل‌های محور پاریس - بن (برلن) نبود. ما در این مقاله ضمن بررسی سیر تکوین نهادهای جامعۀ اروپا و نهادهای اروپایی خارج از جامعۀ اروپا، وضعیت کلی این جامعه را به‌عنوان یک بازیگر مستقل از زاویه نهادهای آن ارزیابی می‌کنیم.

۱. سازمان‌های اروپایی از پیمان بروکسل تا پیمان رم

اولین سازمانی که در سال‌های پس از جنگ جهانی در اروپا به‌وجود آمد اتحادیه غربی بود که بر پایه پیمان ۱۷ مارس ۱۹۴۸ بروکسل به‌وجود آمد و باید در قسمت مسائل نظامی اروپا به آن پرداخت.

«سازمان اروپایی همکاری‌های اقتصادی»[1]: این سازمان بر اساس قرارداد ۱۶ آوریل ۱۹۴۸ بین کشورهای اروپای باختری شکل گرفت تا چگونگی تقسیم کمک‌های آمریکایی طرح مارشال را مشخص کند. مارشال وزیر امور خارجه آمریکا نیز در ۵ ژوئن ۱۹۴۷ طی سخنرانی در دانشگاه هاروارد ضرورت بازسازی اقتصادی اروپا را با کمک آمریکا مطرح کرد که با استقبال کشورهای اروپای باختری و رد کشورهای اروپای خاوری روبرو شد. بر پایه توافق فرانسه و انگلستان در ۱۲ ژوئیه ۱۹۴۷، ابتدا کنفرانس همکاری‌های اقتصادی اروپا به‌وجود آمد که دارای یک کمیتۀ همکاری مرکب از همۀ کشورهای عضو بود و یک کمیتۀ اجرایی محدود مرکب از نمایندگان

---

1. OEEC.

۵ کشور فرانسه، انگلستان، ایتالیا، نروژ و هلند که بر چهار کمیتهٔ تخصصی کشاورزی، ذوب فلزات، حمل و نقل و انرژی نظارت می‌کرد. همین سازمان‌دهی به سازمان اروپایی همکاری‌های اقتصادی منتقل شد که در سال ۱۹۶۰ جای آن را گرفت و یک دبیرکل نیز برای این سازمان تعیین و پاریس به‌عنوان مقر آن در نظر گرفته شد. (۱) «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی»[1] بر پایه قرارداد ۱۴ دسامبر ۱۹۶۰ در پاریس به‌وجود آمد و تا امروز ادامه دارد و هم‌اکنون دارای ۵۳ عضو از جمله آمریکا و کانادا است.

شورای اروپا: سازمان سوم شورای اروپا[2] بود که محصول کنگرهٔ لاهه تلقی می‌شد. این کنگره قریب هزار شخصیت مستقل و شاغل و ده‌ها سازمان غیردولتی را از ۷ تا ۱۰ مه ۱۹۴۸ در لاهه گرد هم آورد تا طرح اروپای متحد را ارائه کنند. در ۱۹ ژوئیه همان سال ژرژ بیدو سیاست‌مدار و وزیر امور خارجه فرانسه پیشنهاد ایجاد یک مجمع اروپایی را به شورای مشورتی پیمان بروکسل (که مقر آن در لاهه بود) تسلیم کرد. این پیشنهاد مورد توجه قرار گرفت و یک کمیتهٔ پژوهشی مرکب از نمایندگان پنج کشور عضو پیمان بروکسل برای پی‌گیری پیشنهاد به‌وجود آمد. این کمیته کار خود را به ریاست ادوارد هریو سیاست‌مدار فرانسوی و ۱۸ عضو دیگر از ۲۶ نوامبر ۱۹۴۸ تا ۱۸ ژانویه ۱۹۴۹ در پاریس به پیش برد. بحث‌ها پیرامون دو متن انگلیسی و دیگری فرانسوی جریان یافت. متن انگلیسی که در ۲۶ نوامبر ۱۹۴۸ از سوی هیأت نمایندگی انگلستان عرضه شد ایجاد یک شورای اروپایی بین دولتی و محدود را پیشنهاد می‌کرد که حداکثر قابل تعمیم به اعضای سازمان اروپایی

---

1. OCDE. 2. Conseil de l’Europe.

همکاری‌های اقتصادی هم باشد. متن فرانسوی که در ۲۹ نوامبر آن سال عرضه شد بر ضرورت یک اتحادیه محکم‌تر تأکید داشت. در نهایت تلفیقی از این دو متن پذیرفته شد که موجد یک شورای اروپایی گردید که قادر بود در همه زمینه‌ها به مداخله پردازد اما رأی آن از قوت اجرایی برخوردار نبود. پیمان این شورا در ۵ مه ۱۹۴۹ در لندن به امضای وزرای امور خارجه ده کشور اروپایی رسید. شورای اروپا که بدین سال به‌وجود آمد و مقر آن برای همیشه در استراسبورگ فرانسه تعیین شد دارای دو رکن اساسی بود که عبارت بودند از مجمع مشورتی و کمیته وزیران[۲]. کمیتهٔ وزیران در واقع پل ارتباطی دولت‌ها و شورای اروپا بود و در نتیجه ارگان اساسی این شورا نیز محسوب می‌شد که یک بار در سال هنگام گشایش مجمع مشورتی یعنی دومین ارگان شورا، تشکیل جلسه می‌داد. اما نمایندگان وزرا دو بار در سال گرد هم می‌آمدند و به بررسی موضوعاتی می‌پرداختند که می‌بایست در نشست کمیته وزیران مطرح شود. ریاست این کمیته به صورت چرخشی است. مجمع مشورتی که اعضای آن مرکب از برگزیدگان مجالس ملی است (در سال ۱۹۴۹ دارای ۸۷ عضو و در سال ۱۹۷۰ دارای ۱۴۰ عضو بود که ۱۸ عضو برای هر یک از کشورهای بزرگ و تعداد کمتری برای کشورهای کوچک‌تر در نظر گرفته شده بود)[۳]. ضعف مجمع مشورتی نشان از اقتدار دولت‌ها و نفی هرگونه فراملی‌گرایی داشت. این مجمع از نظر برنامه تابع دبیرخانه عمومی شورا بود که می‌توانست سومین رکن شورا هم تلقی شود. این دبیرخانه را یک دبیرکل و صدها کارمند اداره می‌کنند و قدرت آن از سال ۱۹۵۷ نسبتاً رو به افزایش نهاد.

تاکنون تلاش‌های زیادی برای افزایش قدرت و کارایی شورای اروپا صورت گرفت که هیچ‌کدام به نتیجه مطلوبی نرسیده است. در بیشتر موارد هدف آن بود که این شورا نقطهٔ اتصال تمام سازمان‌های اروپایی قرار گیرد. در عین حال نباید از یاد برد که شورای اروپا به دلیل همین سازمان‌دهی غیرمتصلب و دامنهٔ گسترده‌ای که در حوزه عمل دارد بدون آن‌که الزامی برای کشورهای عضو در پی داشته باشد در بسیاری از مقاطع حساس توانسته است خدماتی در جهت وحدت اروپا صورت دهد. در واقع شورای اروپا برای مدت‌ها به صورت تریبون سیاسی اروپا عمل کرد. به‌ویژه آن‌که شمار اعضای آن به سرعت رو به افزایش نهاد و به ۱۷ کشور بالغ گردید. پس از فروپاشی شوروی نیز بسیاری از کشورهای اروپای شرقی به آن پیوستند و شمار اعضای آن در آغاز دههٔ ۹۰ به ۳۲ کشور رسید. پس از آن نیز بسیاری از کشورهای دیگر حتی در حوزهٔ قفقاز و آسیای میانه خواهان پیوستن به آن بودند. پیوستن آسان به شورای اروپایی را می‌توان گام اول پیوستن به اتحادیه اروپایی تلقی کرد که کار آسانی نیست.

جامعه اروپایی زغال و فولاد: منجسم‌ترین و جدی‌تری سازمانی که در فاصلهٔ پایان جنگ تا معاهدهٔ رم به‌وجود آمد جامعه زغال و فولاد[1] بود. ربر شومان وزیر امور خارجه فرانسه در یک کنفرانس مطبوعاتی در ۹ مه ۱۹۵۰ اعلامیه‌ای صادر کرد که خطوط اصلی آن را ژان مونه در متنی ترسیم کرده بود که روز ۲۸ آوریل ۱۹۵۰ به نخست‌وزیر و وزیر خارجه تسلیم کرد. ژان مونه و شومان هر دو به این نتیجه رسیده بودند که وحدت اروپا به یکباره

---

1. ECSC

حاصل نخواهد شد و باید کار را از محدودهٔ خاص و با اهداف معین شروع کرد.[۴] در نتیجه همکاری در زمینهٔ تولید، مبادله و صادرات زغال و فولاد را به‌عنوان نقطهٔ آغاز پیشنهاد کردند. ابتدا در مارس ۱۹۵۰ توافقی بین فرانسه و آلمان صورت گرفت سپس در ماه‌های ژوئن و ژوئیه ایتالیا و سه کشور بنلوکس هم به آنها پیوستند. سرانجام قرارداد مؤسس اتحادیه زغال و فولاد در ۱۸ آوریل ۱۹۵۱ در پاریس به امضای ۶ کشور رسید، و از ۲۵ ژوئیه ۱۹۵۲ به مرحله اجرا گذاشته شد. اما انگلستان به این دلیل که بیشتر مبادلات تجاری خود را با کشورهای مشترک‌المنافع انجام می‌داد و با پذیرش یک نهاد فوق ملی نیز موافق نبود از پیوستن به این پیمان خودداری کرد.[۵] اما اهمیت جامعه زغال و فولاد که موفقیت‌های اقتصادی چشمگیری به بار آورد در بعد پنهان سیاسی یا حالت فوق ملی سازمان آن بود. زیرا دو ارگان اصلی آن یعنی مرجع عالی و پارلمان این جامعه مستقل از دولت‌های عضو تصمیم می‌گرفتند و به اجرا می‌گذاشتند. مقر مرجع عالی لوکزامبورگ، و مقر پارلمان استراسبورگ بود. شورای وزیران مرکب از نمایندگان دولت‌های عضو، تنها ارگانی بود که جامعه زغال و فولاد را به دولت‌های عضو متصل می‌ساخت و در مسئولیت اجرای مصوبات با مرجع عالی شریک بود. تصمیمات مرجع عالی با اکثریت آرا اتخاذ می‌شد و این مرجع در برابر پارلمان جامعه زغال و فولاد که قادر بود با رأی عدم اطمینان آن را ساقط نماید مسئولیت داشت. اعضای مرجع عالی را دولت‌های عضو به‌طور مشترک انتخاب و پس از آن هیچ نظارتی بر آنها نداشتند. در اساسنامه پیش‌بینی شده بود که اعضای پارلمان هم در آینده از طریق رأی همگانی انتخاب شوند ولی تا آن زمان

نمایندگان پارلمان‌های ملی انتخاب اعضای پارلمان جامعه زغال و فولاد را بر عهده داشتند. بعدها یک دبیرخانه نیز بر تشکیلات این جامعه افزوده شد که کار آن بیشتر جنبه فنی داشت. دیوان عدالت نیز مسئولیت رسیدگی به مسائل حقوقی، حل اختلاف بین کشورهای عضو و بین ارگان این جامعه را عهده‌دار بود. این جامعهٔ مقدمه موفق و الگوی مناسبی برای بازار مشترک شد که در نهایت ارگان‌های آنها در یکدیگر ادغام شدند.(۶)

اتحادیه اروپای غربی: جنگ کره که در سال ۱۹۵۰ شروع شد ضرورت ورود آلمان به پیمان آتلانتیک شمالی را مطرح ساخت. اما فرانسه و پاره‌ای دیگر از کشورهای اروپایی هنوز نگران بازسازی نظامی آلمان بودند. از تلفیق آن ضرورت و این نگرانی طرح «جامعه دفاع اروپایی» استخراج شد که پلون فرانسوی در سال ۱۹۵۱ عرضه کرد که به موجب آن یک ارتش اروپایی شکل می‌گرفت و بدون نیاز به ارتش آلمانی سربازان این کشور در آن ارتش فعالیت می‌کردند و این ارتش بازوی اروپایی ناتو هم قرار می‌گرفت. توافق پاریس در ۲۷ مه ۱۹۵۲ این طرح را تصویب کرد، اما پایان جنگ کره و مرگ استالین در سال ۱۹۵۳ و تحولات درونی فرانسه، از جمله روی کار آمدن پی‌یر هندس فرانس باعث شکست نهایی این طرح شد. اما به جای آن، طرح انگلستان مبنی بر ایجاد تغییراتی در پیمان بروکسل و الحاق آلمان و ایتالیا به آن و تغییرنام آن از اتحادیه اروپایی به اتحادیه اروپای غربی در اکتبر ۱۹۵۴ در پاریس به تصویب رسید.(۷) بر پایه این طرح آلمان از طریق این اتحادیه به ناتو می‌پیوست. چنان‌که الحاق رسمی آلمان به ناتو در ۵ مه ۱۹۵۵ صورت گرفت و شوروی در پاسخ به آن روز ۱۴ مه این سال پیمان ورشو را منعقد ساخت.

اتحادیه اروپای غربی دارای یک ارگان به نام «شورای اتحادیه» است که مرکب از وزرای خارجه کشورهای عضو و مرکز آن لندن است و یک مجمع پارلمانی که مرکز آن پاریس و دارای ۸۹ عضو است که از میان اعضای مجمع مشورتی شورای اروپا انتخاب می‌شوند. مجمع پارلمانی دارای ۵ کمیسیون و یک گروه تخصصی است که اعضای آن از میان اعضای پارلمان‌های ملی کشورهای عضو انتخاب می‌شوند. علاوه بر این دو ارگان اصلی، یک دبیرخانه نیز بر پایه پروتکل شماره ۴ سال ۱۹۵۴ پیش‌بینی شد که مقر آن لندن باشد و به امور اداری بپردازد. دبیرکل اتحادیه نیز از سوی شورای وزیران انتخاب می‌شود. با تحریکات انگلستان که مایل نبود اروپا مستقل از ناتو حرکت کند حرکت و اقتدار اتحادیه اروپای غربی در سال ۱۹۵۷ باز هم کاهش یافت.

۲. تحول در نهادهای اروپایی از معاهدهٔ رم تا امروز

پیمان رم که در ۲۵ مارس ۱۹۵۷ بین همان ۶ کشور عضو جامعه زغال و فولاد منعقد شد مؤسس دو جامعه اروپایی بود. یکی جامعهٔ اقتصادی اروپایی موسوم به «بازار مشترک» و دیگر «جامعه اروپایی انرژی اتمی یا اوراتم». به این ترتیب جامعهٔ اروپا خود مرکب از سه جامعهٔ زغال و فولاد، بازار مشترک و اوراتم بود. سایر سازمان‌های اروپایی خارج از این جامعه و سیاست‌های کلی آن محسوب می‌شدند. جامعهٔ اقتصادی اروپا (بازار مشترک) مانند اوراتم دارای چهار سازمان اساسی بود که از طریق آن اهداف خود را دنبال می‌کرد. این چهار سازمان عبارت بودند از: پارلمان اروپایی، شورای وزیران (یا به‌طور

خلاصه شورا)، کمیسیون و دیوان داوری، علاوه بر این شورا و کمیسیون به‌وسیله یک کمیتهٔ اقتصادی و اجتماعی تقویت می‌شدند و یک دیوان محاسبات نیز به نظارت بر امور مالی می‌پرداخت.

اعضای پارلمان که اینک شامل مجمع مشورتی جامعه زغال و فولاد و اوراتم نیز می‌شود و نام آن تا ۳۰ مارس ۱۹۶۲ که به پارلمان اروپا تغییرنام داد مجمع پارلمانی اروپایی است، از سوی پارلمان‌های ملی انتخاب و به پارلمان اروپا در استراسبورگ اعزام می‌شدند. اختیارات پارلمان در آغاز بسیار اندک و تصمیمات آن فاقد قدرت اجرایی بود. کمیسیون نیز با آن‌که به جای قوهٔ مجریه عمل می‌کرد از اقتدار زیادی برخوردار نبود و بیشتر به تهیهٔ طرح و ارائهٔ آن به دولت‌های عضو می‌پرداخت. اعضای کمیسیون ۹ نفر بودند که سه کشور بزرگ (فرانسه، آلمان و ایتالیا) هر کدام دو نفر و کشورهای بنلوکس هر کدام یک نفر انتخاب و برای مدت ۴ سال به بروکسل مقر کمیسیون اعزام می‌نمودند. کمیسیون دارای تشکیلات اجرایی نسبتاً گسترده‌ای بود. اما قدرت اساسی در دست شورای وزیران بود که نمایندگان دولت‌های عضو بودند. شورای وزیران دو بار در سال تشکیل جلسه داده و طرح‌های کمیسیون یا پیشنهادات کشورهای عضو و توصیه‌های پارلمان اروپا را بررسی می‌کرد. دیوان داوری هم از ۹ قاضی تشکیل می‌شد و به اختلافات بین کشورهای عضو، بین کشورها و نهادها و بین نهادهای مختلف به‌ویژه به اختلاف بین پارلمان و کمیسیون که بیشتر اتفاق می‌افتاد رسیدگی می‌کرد.

همه چیز نشان می‌دهد که هنوز بازار مشترک از حد یک کنسرت بین

دولتی فراتر نمی‌رود. به همین دلیل نیز پارلمان که می‌بایست مرکز تصمیم‌گیری باشد از قدرت کافی برخوردار نیست و شورای وزیران که یک ارگان واسط بین نهادهای اروپایی و دولت‌های عضو است از قدرتی بیشتر از پارلمان و کمیسیون برخوردار است. هر چه به جلو می‌آییم مشاهده می‌کنیم که قدرت پارلمان و کمیسیون افزایش یافته و از قدرت شورای وزیران کاسته می‌شود. اما هم‌چنان دوگانگی تصمیم‌گیری و ضرورت اتصال تصمیم‌های نهادهای اروپا به حوزه حقوق بین‌الملل از طریق انعقاد یک قرارداد بین‌المللی وجود دارد. جای شورای وزیران را هم بیشتر شورای اروپایی یعنی مجمع سران کشورهای عضو که در سال ۱۹۷۴ رسمیت یافت پر می‌کند.

اولین تحولی که در نهادهای اروپایی صورت گرفت توافق ۸ آوریل ۱۹۶۵ بروکسل بود که طی آن ارگان‌های اجرایی سه جامعهٔ زغال و فولاد، بازار مشترک و اوراتم یعنی مرجع عالی و دو کمیسیون و سه شورای وزیران در هم ادغام گردید و کمیسرها در برابر دولت‌های متبوع خود از استقلال کامل سیاسی برخوردار شدند، پارلمان سه جامعه نیز پیش از این در هم ادغام شده بود. به این ترتیب یک پارلمان و یک کمیسیون و یک شورای وزیران امور اروپا را در دست می‌گیرند. این تحول نهادی که بر سرعت عمل جامعه اروپا می‌افزود دارای یک بعد سیاسی هم بود و آن برداشتن یک گام به سوی وحدت بیشتر و اقتدار در نهادهای اروپایی بود. به‌ویژه آن‌که بحث اتخاذ تصمیم در شورای وزیران بر پایه اکثریت آرا به جای اتفاق آرا نیز مطرح گردید. اما چون با مخالفت فرانسه روبه‌رو گردید با مصالحه لوکزامبورگ در

ژانویه ۱۹۶۶ چنین توافق شد که در مورد مسائل مهم و منافع حیاتی اصل اتفاق آرا رعایت شود و در سایر موارد از اصل اکثریت آرا بر پایهٔ رأی کیفی پیروی شود. اما هر دولتی می‌توانست هر مسأله‌ای را حیاتی تلقی کرده و خواهان رعایت اصل اتفاق آرا شود.

تحول نهادهای اروپایی در دهۀ ۷۰: کنفرانس سران بازار مشترک در لاهه در روزهای اول و دوم دسامبر ۱۹۶۹ به ابتکار ژرژ پمپیدو رئیس‌جمهور فرانسه سه برنامه اساسی را مورد تصویب قرار داد که عبارت بودند از: به انجام رساندن، تعمیق، گسترش. به انجام رساندن کار جامعهٔ اقتصادی اروپا به معنای گذار از مرحله گذار به مرحله نهایی و ثبات و تعمیق به معنای گذار گام‌به‌گام به مرحلهٔ اتحاد اقتصادی و پولی و گسترش به معنای گشودن درهای بازار به روی داوطلبان جدید به‌ویژه انگلستان، دانمارک، نروژ و ایرلند.[۸] به طبع این سه برنامه مستلزم تقویت نهادهای اروپایی بود که در کنفرانس سران جامعه اقتصادی اروپا در پاریس در ۲۰ اکتبر ۱۹۷۲ باز هم به ابتکار پمپیدو با جهت‌گیری به سوی «اتحادیه اروپا» برای سال ۱۹۸۰ و قبول واقعیت جدید یعنی پذیرش حالتی بین کنفدراسیون و فدراسیون تفسیر شد.

به دنبال تمهیدات کنفرانس لاهه ابتدا تقویت پارلمان و ضرورت دخالت آن در امور بودجه جامعه مورد توجه قرار گرفت و پس از بحث و جدل‌های زیاد در ۹ فوریه ۱۹۷۰ مصالحه‌ای صورت گرفت که بر اساس آن پارلمان حق نظارت و تصمیم‌گیری مستقیم در مورد ۸/۳ درصد بودجه جامعه را به دست می‌آورد.

با ورود سه عضو جدید به بازار مشترک تعداد اعضای پارلمان اروپایی

نیز به ۱۹۸ عضو افزایش یافت (کشورهای فرانسه، انگلستان، آلمان و ایتالیا هر کدام ۳۶ نماینده، هلند و بلژیک هر کدام ۱۴، دانمارک و ایرلند هر کدام ۱۰ و لوکزامبورگ ۶ نماینده). اما گام اساسی در جهت دموکراتیزه کردن نهادهای اروپایی و انتخاب اعضای پارلمان اروپا با رأی همگانی، در نشست سران بازار مشترک در پاریس در روزهای ۹ و ۱۰ دسامبر ۱۹۷۴ برداشته شد. بر پایهٔ این تصمیم انتخاب پارلمان از سال ۱۹۷۸ به بعد با رأی همگانی و برای یک دوره ۵ ساله صورت می‌گرفت که اولین آن در سال ۱۹۷۹ جامهٔ تحقق پوشید. هم‌زمان با تصمیم بر انتخاب پارلمان با رأی همگانی، افزایش نمایندگان پارلمان اروپا نیز به بحث گذاشته شد. اختلاف نظرهایی که بر سر ۳۵۵ کرسی از یک سو و ۵۵۰ کرسی از سوی دیگر وجود داشت در نهایت در شورای اروپایی بروکسل در ۱۲ ژوئیه ۱۹۷۶ حل و بر سر ۴۱۰ کرسی توافق شد (۸۱ کرسی برای آلمان، فرانسه، انگلستان و ایتالیا، ۲۵ کرسی برای هلند، ۲۴ کرسی برای بلژیک، ۱۶ کرسی برای دانمارک، ۱۵ کرسی برای ایرلند و ۶ کرسی برای لوکزامبورگ).[۹]

تحول دیگر رسمیت یافتن نشست سران کشورهای عضو بود که از فوریه ۱۹۶۱ تا دسامبر ۱۹۷۴ هفت بار تشکیل جلسه داده بود و تصمیمات عمده‌ای نیز اتخاذ کرده بود، بدون آن‌که نقش رسمی در ساختار سازمانی جامعه اروپا داشته باشد. همین ارگان غیررسمی در نشست ۹ و ۱۰ دسامبر ۱۹۷۴ خود تصمیم گرفت که گردهمایی سران کشورهای عضو جامعهٔ اقتصادی اروپا به‌عنوان یکی از ارگان‌های اصلی این جامعه یا بر حسب مورد زیر عنوان «شورای

جامعه» یا «همکاری سیاسی» به همراه وزرای امور خارجه کشورهای عضو سه بار یا در صورت لزوم بیشتر از آن، تشکیل جلسه و نام کلی آن «شورای اروپایی»[1] باشد (با شورای اروپا که در سال ۱۹۴۹ به‌وجود آمد اشتباه نشود).

اما فلسفه وجودی و ضرورت شورای اروپایی از آن‌جا سرچشمه می‌گیرد که نظام تصمیم‌گیری جامعه اروپا به صورت دوگانه و دو وجهی است و هم‌اکنون در آستانهٔ تحولات عظیم جامعه اروپا در قرن بیست‌ویکم تلاش مبسوطی صورت می‌گیرد تا آن را به صورت یگانه درآورد. به این معنا که تصمیمات نهادهای اروپایی خودبه‌خود قدرت اجرایی ندارد مگر آن‌که به تصویب دولت‌های عضو برسد. در نتیجه یک بار نهادهای اروپایی تصمیمی اخذ می‌کنند و بار دیگر همان مصوبه در قالب حقوق بین‌الملل عمومی و در یک کنفرانس بین‌المللی به تصویب دولت‌های عضو می‌رسد. مانند تصمیمات اول ماستریخت که در کنفرانس دوم به تصویب دولت‌ها رسید. هرگاه قانون اساسی اتحادیه اروپا به تصویب برسد دیگر مصوبات پارلمان یا کمیسیون اروپایی نیازی به تصویب دوباره دولت‌ها نخواهد داشت.

یک گام دیگر با ماده واحده: گزارش اسپینلی که یکی از دو متن اصلی ماده واحده را تشکیل می‌داد بر تقویت پارلمان تأکید داشت. در حرکت‌های اولیه جامعه اروپا در آغاز دههٔ ۸۰، پارلمان اروپا کمیسیونی به ریاست اسپینلی به‌وجود آورد که ۸ گزارش آن در ۱۴ ژانویه ۱۹۸۴ به تصویب پارلمان رسید. اما ابتکار عمل اصلی به‌ویژه

1. Conseil European.

از سال ۱۹۸۵ که ژاک دولور به ریاست کمیسیون اروپا رسید در دست این ارگان بود. در نتیجه موارد زیادی در تقویت کمیسیون در ماده واحده وجود دارد. در عین حال بر نظارت پارلمان و سهم بیشتر این نهاد در تصمیم‌گیری‌های مربوط به بودجه، سیاست خارجی، حقوق بشر و غیره نیز تأکید شده است. اما دگرگونی ملموس نهادی به تصمیم‌گیری شورای وزیران بر اساس اکثریت کیفی مربوط می‌شد. به این صورت بود که برای کشورهای فرانسه، انگلستان، آلمان و ایتالیا هر کدام ۱۰ امتیاز، اسپانیا ۸ ، بلژیک، هلند و یونان هر کدام ۵، دانمارک، ایرلند ۳ و لوکزامبورگ ۲ امتیاز در رأی‌گیری محاسبه می‌شد و برای اینکه مسأله‌ای به تصویب برسد می‌بایست ۵۴ رأی از ۷۶ رأی حاصل شود که خود مستلزم رأی مثبت ۸ کشور بود. اما اکثریت کیفی هم‌چنان به موارد خاصی محدود می‌ماند.

تغییرات نهادی پس از ماستریخت: شورای اروپایی ادینبورگ در ۱۲ دسامبر ۱۹۹۲ با توجه به پیوستن اعضای جدید و وحدت آلمان تغییراتی در سهمیه نمایندگان کشورهای عضو در پارلمان اروپا به‌وجود آورد که بر اساس آن آلمان ۹۹ کرسی و کشورهای فرانسه، انگلستان و ایتالیا هر کدام ۸۷ کرسی، اسپانیا ۶۴، هلند ۳۱ و بلژیک، یونان و پرتقال هر کدام ۲۵ کرسی، ایرلند ۱۵، دانمارک ۱۶ و لوکزامبورگ ۶ کرسی به خود اختصاص می‌دادند. جمعاً ۵۶۷ نماینده.[۱۰]

آن‌چه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است جهت‌گیری فراملی

نهادهای اروپایی در سال‌های پس از ماستریخت است. پارلمان اروپایی در راه تبدیل به یک پارلمان واقعی است که از قدرت عزل اعضای کمیسیون به عنوان قوهٔ مجریه اتحادیه اروپا برخوردار است و کمیسیون ملزم است پیش از شروع کار خود از پارلمان تقاضای رأی اعتماد کند. قدرت پارلمان یک بار در سال ۱۹۹۸ که شایعاتی درباره تخلفات مالی کمیسیون وجود داشت به نمایش گذاشته شد که نتیجه آن استعفای دسته‌جمعی رئیس کمیسیون ژاک سانتر و سایر اعضای آن در دسامبر ۱۹۹۸ بود. کار دیگری که در این مدت صورت گرفته است یکی حق انتخاب برای تمام شهروندان اروپایی هر کجا که باشند (یک آلمانی در فرانسه نماینده خود را در پارلمان اروپا انتخاب می‌کند) و دیگر فراکسیون‌های حزبی چند ملیتی از یک گرایش در پارلمان است. چنان‌چه پس از انتخابات ژوئن ۱۹۹۹، فراکسیون حزب پوپولر اروپایی و احزاب دموکرات مسیحی با ۲۳۳ نماینده و فراکسیون احزاب سوسیالیست با ۱۸۰ نماینده و سبزهای اروپا با ۴۸ نماینده به‌وجود آمد.[۱۱]

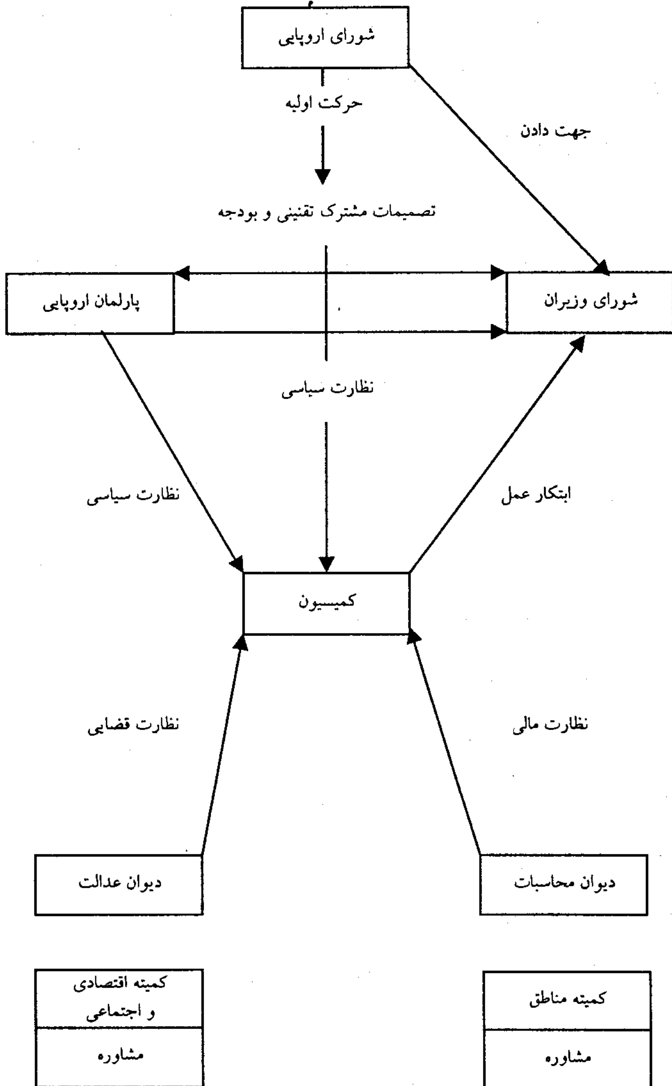
وضعیت نهادهای امروز جامعه اروپا محصول تدابیری است که از سوی خود این نهادها و کمیته‌های مطالعاتی که اروپاییان در طول دههٔ ۹۰ به‌وجود آوردند، اندیشیده شد و در کنفرانس‌های بین حکومتی آمستردام در سال ۱۹۹۷ و نیس در سال ۲۰۰۰ به تصویب رسید. چنان‌که قطع‌نامه پارلمان اروپایی در ۱۷ مه ۱۹۹۵ و برنامه‌ای که برای ارائه در کنفرانس بین حکومتی سال ۱۹۹۶ ارائه کرد (این

کنفرانس در سال ۱۹۹۷ در آمستردام به نتیجه رسید)، در جهت ایجاد یک چارچوب نهادی واحد برای اروپا بود.[۱۲] برنامه‌های کمیسیون اروپا نیز در همین سمت و سو بود. مصوبات کنفرانس آمستردام نیز حکایت از تقویت پارلمان به‌ویژه در زمینه نظارت بر حقوق بشر در کشورهای عضو دارد. هم‌چنین پارلمان انتخاب رئیس کمیسیون را مورد تأیید یا رد قرار می‌دهد و در صورت رد اعضای شورای اروپایی باید به فرد دیگری رأی دهند. پارلمان اروپا در همه زمینه‌ها باید مورد مشورت قرار گیرد. اما مصوبات کنفرانس آمستردام در مورد شورای وزیران قابل ملاحظه نبود و رأی کیفی در همان زمینه‌هایی که در ماستریخت تعیین شده بود باقی ماند.[۱۳] در کنفرانس بین حکومتی نیس نیز تصمیم گرفته شد که حق داشتن دو کمیسر برای کشورهای بزرگ از اول ژانویه ۲۰۰۵ از بین رفته و با گسترش اتحادیه اروپایی به ۲۷ کشور در سال‌های آینده باید ترتیبی اتخاذ شود که حتی شمار اعضای کمیسیون از تعداد کشورهای عضو هم کمتر باشد تا فرایند تصمیم‌گیری با مشکل روبه‌رو نشود. این بدان معنی است که حتی بعضی از کشورهای عضو ممکن است از داشتن یک کمیسر هم محروم باشند. افزایش قدرت رئیس کمیسیون از جمله حق استعفای دسته‌جمعی تمام اعضا، تعیین معاونان نیز مورد بحث قرار گرفت. هم‌چنین تعداد نمایندگان پارلمان اروپا پس از گسترش اتحادیه اروپا به سایر کشورها که در کنفرانس آمستردام ۷۰۰ نفر تعیین شده بود به ۷۳۲ نفر افزایش یافت (آلمان ۹۹، فرانسه،

انگلیس و ایتالیا هر کدام ۷۲، اسپانیا و لهستان هر کدام ۵۰، رومانی ۳۳، هلند، بلژیک، یونان و پرتقال هر کدام ۲۲، مجارستان و چک هر کدام ۲۰، سوئد ۱۸، اتریش و بلغارستان هر کدام ۱۷، دانمارک و فنلاند هر کدام ۱۳، ایرلند و لیتوانی هر کدام ۱۲، لتونی ۸ ، اسلونی ۷، استونی و لوکزامبورگ هر کدام ۶ و مالت ۷ کرسی، جمعاً ۷۳۲ کرسی).(۱۴)

هم‌چنین تصمیم پارلمان بر اساس اکثریت دوسوم اتخاذ خواهد شد و پارلمان حق شکایت از سایر نهادها را در نزد دیوان عدالت اروپا خواهد شد.(۱۵) همهٔ این تدابیر در جهت دموکراتیزاسیون بیشتر اتحادیه اروپایی قرار دارد و اصرار بر این است که اروپای شهروندان جای اروپای حقوق‌دانان و سیاست‌مداران را بگیرد. در عین حال نمایندگان فرانسه که مایل بودند از ۷۰ موردی که هنوز بر پایه اتفاق آرا در مورد آنها تصمیم گرفت دست‌کم ۴۵ مورد آن در شورای اروپایی نیس (که در پایان به کنفرانس بین حکومتی تبدیل می‌شد) مشمول رأی کیفی شوند ولی فقط ۲۹ مورد مشمول این حالت شد و ۴۱ مورد دیگر در حیطه تصمیم‌گیری بر پایه اتفاق آرا باقی ماند.(۱۶) این سیر کند چنان‌که گفته شد حکایت از سختی راهی می‌کند که اروپاییان باید بپیمایند و این سختی با گسترش اتحادیه اروپا به کشورهای جدید و افزایش شمار دولت‌های عضو به ۲۰ کشور در آینده نزدیک و به ۲۷ کشور در سال‌های بعد از ۲۰۰۵ باز هم بیشتر خواهد شد. اما اراده رفتن مشکلات را از بین خواهد برد.

۳. ساختار نهادی ـ سازمانی اتحادیه اروپایی



الف. نهادهای اصلی و هسته مرکزی تصمیم‌گیری: این نهادها عبارتند از شورای اروپایی، پارلمان، کمیسیون و شورای وزیران

شورای اروپایی: این شورا بر پایه تصمیم سران ۹ کشور بازار مشترک در دسامبر ۱۹۷۴ به یک ارگان رسمی در میان ساختار تشکیلاتی اروپا تبدیل شد. پس از اقدام پارلمان در ۹ ژوئیه ۱۹۸۰ و ایجاد یک کمیسیون تحقیقاتی به رهبری اسپینلی، شورای اروپایی فونتن بلو هم در ژوئن ۱۹۸۴ کمیسیونی را به رهبری دوژ[1] مأمور تهیه متنی برای تقویت نهادهای اروپایی و ایجاد حرکت و پویایی در روند وحدت اروپا کرد. گزارش اولیه دوژ در دسامبر ۱۹۸۴ و گزارش نهایی آن در مارس ۱۹۸۵ تسلیم شورای اروپایی شد. در این گزارش ضرورت جدی‌گرفتن شورای اروپایی و اهمیت نقش آن مورد تأکید قرار گرفته بود. شورای اروپایی مرکب از سران دولت‌ها (رؤسای جمهور) و سران حکومت‌ها (نخست‌وزیران) به همراهی وزرای امور خارجه کشورهای عضو و رئیس کمیسیون اروپا، بر پایه تصمیمات مادهٔ واحده دست‌کم دو بار در سال تشکیل جلسه می‌دهد و خطوط اصلی سیاست‌های مشترک جامعهٔ اروپا را ترسیم می‌کند. بزرگ‌ترین تحولاتی که تاکنون در جامعهٔ اروپایی به‌وجود آمده است محصول تصمیمات و مصوبات این شورا است و مادام که قانون اساسی اتحادیه اروپایی تصویب و به اجرا گذاشته نشود، این شورا نقش کلیدی خود را ایفا خواهد کرد. زیرا تصمیمات اتحادیه اروپایی باید طی یک قرارداد بین‌المللی به امضای سران کشورهای عضو برسد و این کار از طریق شورای اروپایی با سهولت بیشتری انجام می‌شود.

1. Dooge

چنان‌که در مورد معاهدهٔ ماستریخت یـا معاهـدهٔ آمسـتردام و معاهـدهٔ نـیس مشاهده کردیم، مواد قرارداد ابتدا در شورای اروپایی تصویب و پس از آن در همان شورا به عنوان یک قرارداد بین‌المللی به امضای سران کشورها رسید:

پارلمان اروپا: ایـن پارلمـان ۶۲۶ عضـو (۹۹ عضـو از آلمـان، ۸۷ از فرانسـه، انگلستان و ایتالیا، ۶۴ اسپانیا، ۳۱ از هلنـد، ۲۵ از بلژیـک، یونـان و پرتغـال، ۲۲ از سـوئد، ۲۱ از اتـریش، ۱۶ از فنلانـد و دانمـارک، ۱۵ از ایرلنـد و ۶ از لوکزامبـورگ)[۱۷] دارد و در طـرح کنوانسـیونی کـه بـه رهبـری ژیسکاردسـتن تحولات نهادی سال ۲۰۰۴ را آماده می‌کند یـک نماینـده بـرای هـر میلیـون نفـر پیش‌بینی شده است.[۱۸] از سـال ۱۹۷۹ اعضـای پارلمـان از طریـق رأی همگـانی بـرای ۵ سـال انتخـاب مـی‌شـوند (۱۹۷۹، ۱۹۸۴، ۱۹۸۹، ۱۹۹۴ و ۱۹۹۹). نقـش فزاینده پارلمان در تدوین و اصلاح قـوانین جامعـهٔ اروپـایی بـه‌تـدریج آن را بـه صورت نهاد اصلی اتحادیه اروپا درمی‌آورد. به‌ویـژه آن‌کـه گـرایش شـدیدی بـه سوی دموکراتیزه کردن نهادهـای اروپـایی وجـود دارد. چنـان‌کـه در دهـهٔ ۸۰ در دعوای بین شورای وزیران و پارلمان، این نهاد برندهٔ واقعی بود و دیوان داوری به نفع آن رأی داد و در معاهده ماستریخت نیز بر قـدرت آن افـزوده شـد. «پارلمـان مأمور محافظت از منافع فوق ملی و هم‌چنین حقوق شهروندان اروپـایی شـد. در نتیجه پارلمان می‌تواند کمیسیونی را مـأمور تفحـص در ایـن خصـوص کـرده و شکایت شهروندان را دریافت و بـه طریـق مقتضـی مـورد رسـیدگی قـرار دهـد. نظارت پارلمان بر کمیسیون و قبول یا رد اعتبار آن از طریق رأی اعتمـاد، شـرکت فعال‌تر در اخذ تصمیمات و حق وتـو در مـورد تصـمیمات شـورای وزیـران در زمینه بازار داخلی و بالاخره برخورداری از حـق تحقیـق در مـورد حفـظ محـیط

زیست از ره‌آوردهای ماستریخت بود.»[۱۹] در شورای اروپایی نیس (دسامبر ۲۰۰۰) هم بر اقتدار پارلمان تأکید شد و خود پارلمان در قطع‌نامه ۲۹ نوامبر ۲۰۰۱ خواهان انتخاب رئیس کمیسیون از سوی پارلمان بود.

در عین حال پارلمان در مثلث شورا ـ کمیسیون ـ پارلمان قرار دارد و بسیاری از تصمیمات خود را به همراهی شورای وزیران اتخاذ می‌کند. مقر پارلمان شهر استراسبورگ فرانسه است که ۱۲ اجلاس کامل خود را به صورت هر ماه یک بار و هر بار یک هفته در این شهر برگزار می‌کند، اما اجلاس‌های فوق‌العاده و کمیسیون‌های بیست‌گانهٔ آن در بروکسل و دبیرخانهٔ آن در لوکزامبورگ است.

کمیسیون اروپایی: کمیسیون مرکب از ۲۰ عضو است که کشورهای فرانسه، انگلیس، آلمان، ایتالیا و اسپانیا هر کدام ۲ نفر و بقیه هر کدام یک نفر را برای مدت ۵ سال (تا سال ۱۹۹۲ و معاهده ماستریخت ۴ سال) با رأی مشترک همه دولت‌های عضو انتخاب می‌کنند. رئیس کمیسیون را شورای اروپایی انتخاب و به پارلمان اروپا معرفی می‌کند. مقر کمیسیون بروکسل است، کمیسیون اروپایی به منزلهٔ قوهٔ مجریه و حکومت اروپای فدرال است و تشکیلات اداری کمیسیون بسیار وسیع و دارای ۱۶ هزار کارمند است که به چهار دسته اساسی از A، B، C و D تقسیم و هر یک از این دسته‌ها نیز به درجاتی از ۱ تا ۵ یا تا ۱۰ تقسیم می‌شوند، این تشکیلات به‌وسیله ۲۳ مدیرکل اداره می‌شود. پست A۱ معادل پست یک مدیرکل و A۲ برای مدیران و A۳ برای رؤسای ادارات و به همین ترتیب تا پست D۴ برای کارگر معمولی را در بر می‌گیرد.[۲۰] گستردگی و پیچیدگی ساختار اداری

جامعه اروپا که مرکز ثقل آن را تشکیلات اداری کمیسیون تشکیل می‌دهد از ماده واحده و بسیج جامعه اروپا برای اروپای متحد ۱۹۹۳ شروع شد. شورای اروپایی بروکسل هم در دسامبر ۱۹۹۳ تغییرات نهادی جامعه اروپا را برای اروپای بیش از ۱۶ عضو تصویب کرد.(۲۱)

کمیسرهای اروپا هم خود جزو بزرگ‌ترین رجال سیاسی هستند و رؤسای کمیسیون که در حد ریاست جمهوری یک کشور محسوب می‌شوند تاکنون عبارت بودند از، والتر هالشتاین آلمانی از ۱۹۵۸ تا ۱۹۶۷، ژان ره[1] بلژیکی تا ۱۹۷۰، فرانکو ـ ماریا مالفتی ایتالیایی تا ۱۹۷۲، سیکو مانشولد هلندی تا ۱۹۷۳، فرانسوا ـ خاویر اورتولی فرانسوی تا ۱۹۷۷، روی جنکینس انگلیسی تا ۱۹۸۱، گاستون تورن لوکزامبورگی تا ۱۹۸۵، ژاک دولور فرانسوی تا ۱۹۹۴، ژان سانتر بلژیکی تا ۱۹۹۸ و پس از آن رمانوپرودی اسپانیایی.

کمیسیون نقش اساسی در تهیه طرح‌ها و برنامه‌های جامعهٔ اروپا ایفا کرده است. نقش کمیسیون با انتخاب ژاک دولور بسیار برجسته و تعیین‌کننده شد. او مقدمات ماده واحده، اروپای متحد ۱۹۹۳ و معاهدهٔ ماستریخت را فراهم کرد. پس از آن نیز طرح کنفرانس‌های بین حکومتی آمستردام و نیس با همکاری گسترده کمیسیون ارائه شد.

شورای وزیران: شورای وزیران مرکب از نمایندگان دولت‌های عضو یعنی ۱۵ وزیر که معمولاً وزرای امور خارجه کشورهای عضو هستند، یکی از نهادهای اصلی تصمیم‌گیرنده در اتحادیه اروپا است که به‌تدریج از میزان قدرت آن به نفع پارلمان کاسته شده است.(۲۲) این ارگان نماینده منافع ملی

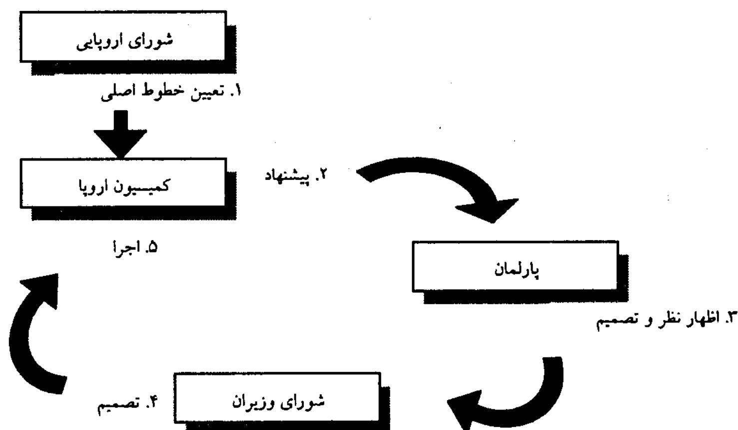
---

1. J. Rey

دولت‌های عضو است. به همین دلیل، به‌رغم همکاری با پارلمان و کمیسیون، پیوسته در حال درگیری با این دو نهاد نیز هست. مقر شورای وزیران بروکسل و تصمیمات آن از ماده واحده به بعد به‌صورت اکثریت کیفی اتخاذ می‌شود. تقسیم آرای کیفی به این صورت است که کشورهای آلمان، فرانسه و انگلیس هر کدام ۱۰ رأی، اسپانیا ۸ ، بلژیک، هلند، یونان و پرتغال هر کدام ۵، دانمارک و ایرلند هر کدام ۳، لوکزامبورگ ۲ و کشورهایی که در سال ۱۹۹۵ به اتحادیه پیوستند یعنی اتریش و سوئد هر کدام ۴ و فنلاند ۳ رأی و برای رسیدن به حد نصاب تصویب ٪۷۱ این آرا ضرورت دارد.[۲۳]

ساختار تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا:

نماد ساده شدهٔ تصمیم‌گیری در اتحادیه



مادام که پارلمان اروپا به صورت مرجع اصلی تصمیم‌گیری و قانونگذاری آن هم به صورت فوق ملی درنیامده است و اعضای ارگان‌های اجرایی اتحادیه اروپا

نیز از سوی مردم انتخاب نشده‌اند، نمی‌توان انتظار داشت که نهادهای اروپایی چیزی غیر از تبلور ارادهٔ دولت‌های عضو باشند. نظام تصمیم‌گیری که اینک به صورت مثلث شورای اروپایی ـ پارلمان ـ کمیسیون درآمده است هنوز تابعی از ارادهٔ دولت‌های عضو و فاقد استقلال لازم است. افزون بر این، میزان دموکراتیک بودن این نهادها در سطح ابتدایی است و تنها نهادی که با رأی همگانی انتخاب می‌شود، یعنی پارلمان اروپا از اقتدار کافی برخوردار نیست.[۲۴] نه ماده واحده و نه پیمان‌های ماستریخت، آمستردام و نیس هیچ‌کدام قادر به گذار از مرز دولت محوری نبودند و در نتیجه هنوز هم سرنوشت اتحادیه اروپا به رأی و اراده دولت‌های عضو به‌ویژه دولت‌های بزرگ بستگی دارد.

نکتهٔ دیگری که نظر پژوهشگران مسائل اروپا را به‌خود جلب می‌کند پیچیدگی نظام تصمیم‌گیری و دستگاه اداری و دیوانی اتحادیه اروپاست که آن را به صورت یک کلاف پیچ در پیچ درآورده است.[۲۵] این خود حکایت از اختلاف‌نظرها و لحاظ اجباری و اکراهی نقطه‌نظرهای گوناگون کشورهای مختلف در نظام تصمیم‌گیری است.[۲۶] آن‌چه اینک در دستور کار اتحادیه اروپا قرارداد وضع قانون اساسی اروپایی و ایجاد یک ساختار ریاستی دو سر (بی‌سفال) است که عبارت است از: رئیس کمیسیون و رئیس شورای اروپایی. توافق سران فرانسه و آلمان در ژانویه ۲۰۰۳ طرح اولیه این ساختار را فراهم آورده است.

ب. سایر نهادهای اتحادیه اروپا: این نهادها که بعضاً تا معاهدهٔ ماستریخت و آمستردام جزو ارگان‌های معین و غیراصلی اتحادیه محسوب می‌شدند (به جز دیوان عدالت که پاره‌ای آن را جزو ارکان اصلی به حساب می‌آورند)

عبارتند از: دیوان عدالت، دیوان محاسبات، کمیته اجتماعی ـ اقتصادی و کمیته مناطق، بانک سرمایه‌گذاری اروپایی، بانک مرکزی اروپایی.

دیوان عدالت: این دیوان مرکب است از ۱۳ قاضی و ۶ حقوقدان که هر یک برای ۶ سال با رأی مشترک دولت‌های عضو انتخاب می‌شوند ولی استقلال آنها در برابر دولت‌های متبوع خود تضمین شده است.

این دیوان دو وظیفه اساسی دارد که عبارتند از: نظارت بر اجرای درست قوانین و مصوبات و حل اختلاف بین دولت‌های عضو از یک سو و نهادهای اروپایی از سوی دیگر و هم‌چنین حل اختلاف بین خود این نهادها. چنان‌که در سال ۱۹۸۳ پارلمان اروپا علیه شورای وزیران به دیوان شکایت برد و رأی صادره از دیوان در ۲۲ مه ۱۹۸۵ به نفع پارلمان بود.

مقر این دیوان لوکزامبورگ است و از سال ۱۹۸۸ در کنار این دیوان یک محکمه بدوی مرکب از ۱۲ قاضی به‌وجود آمد تا به امور کم‌اهمیت‌تر مثل دعوای کارمندان اروپایی علیه ارگان‌های متبوع خود رسیدگی کند.

دیوان محاسبات: این دیوان در ۲۲ ژوئیه ۱۹۷۵ شکل گرفت و در معاهدهٔ ماستریخت در ردیف نهادهای اروپایی قرار گرفت. اعضای این دیوان ۱۲ نفر هستند که برای ۶ سال از سوی شورای وزیران (پس از مشورت با پارلمان اروپا) انتخاب می‌شوند و مقر آن لوکزامبورگ است. این دیوان به امور مالی تمام نهادها و هزینه‌های جامعهٔ اروپا رسیدگی و در نظارت پارلمان و شورای وزیران بر امور مالی نقش مشاور ایفا می‌کند. هر ساله نیز گزارشی منتشر می‌کند تا تمام ارگان‌ها و حتی شهروندان در جریان مسائل مالی اتحادیه اروپا قرار گیرند.

شورای اقتصادی ـ اجتماعی: این شورا با ۲۲۲ عضو که برای ۴ سال از

سوی شورای وزیران انتخاب می‌شوند تا توصیه‌های لازم را در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی به ارگان‌های اروپایی به‌ویژه پارلمان و شورای اروپایی ارائه دهند. مقر این شورا بروکسل است.

بانک اروپایی سرمایه‌گذاری: این بانک ابزار تهیه منابع مالی جامعه اروپا است. مقر آن در لوکزامبورگ است و از سوی شورایی مرکب از وزرای مالی کشورهای عضو اداره می‌شود.

بانک مرکز اروپایی: این بانک همراه با نظام اروپایی بانک‌های مرکزی، عنصر اصلی وحدت پولی و اقتصادی اروپا است که در معاهدهٔ ماستریخت مورد تصویب قرار گرفت و با ورود به مرحلهٔ سوم وحدت پولی در سال ۱۹۹۷ طراحی آن صورت گرفت و از ژوئیه ۱۹۹۸ کار خود را آغاز کرد.

کمیتهٔ مناطق: تفاوت در توسعه اقتصادی و صنعتی مناطق مختلف کشورهای اروپایی از آغاز هم‌چون مانعی در راه تعمیق جامعهٔ اروپا تلقی شد و لازم بود برای رفع این مانع تدابیری در جهت توسعه هماهنگ همه مناطق اتخاذ شود. پاره‌ای از مناطق مختلف کشورهای اروپایی نیز توانستند در دههٔ ۶۰ و ۷۰ به حقوق ویژه‌ای مثل حق خودمختاری دست پیدا کنند.[۲۷] اما تا سال ۱۹۷۵ به‌رغم تلاش‌ها و تدابیر پراکنده، هیچ سازمان یا مرکز مشخصی برای توسعه مناطق وجود نداشت. از اول ژانویه ۱۹۷۵ و به دنبال تصمیم شورای اروپایی پاریس در دسامبر ۱۹۷۴، صندوق اروپایی توسعه منطقه‌ای[۱] به‌وجود آمد و کار خود را از اکتبر این سال شروع کرد. در همین سال یک «کمیته سیاست منطقه‌ای» هم در کنار صندوق منطقه‌ای به‌وجود آمد که از

1. FEDER

کارمندان امور منطقه‌ای دولت‌های عضو ترکیب یافته بود و وظیفه مشاوره صندوق را بر عهده داشت. از سال ۱۹۷۵ تا سال ۱۹۸۷، صندوق اروپایی توسعه منطقه‌ای نزدیک به ۱۷/۵ میلیارد اکو برای بهبود وضع مناطق مختلف هزینه کرده یک بار دیگر هم در سال ۱۹۸۶ و در جریان ماده واحد مسألهٔ مناطق و تقویت ارگان‌های مربوط به آن مورد توجه قرار گرفت تا آن‌که در معاهدهٔ ماستریخت «کمیته مناطق» به‌عنوان یک ارگان جامعه اروپایی مورد تصویب قرار گرفت.(۲۸) پس آن بر اساس پیشنهاد گروه تأمل و تفحص به ریاست کارلو وستندرف که طرح مقدماتی مسائل قابل طرح در کنفرانس بین حکومتی ۱۹۹۶ را تهیه می‌کرد و در نهایت به کنفرانس و قرارداد آمستردام در سال ۱۹۹۷ منجر گردید، کمیته مناطق به دستگاه اداری خاص خود مجهز و بر حوزهٔ مداخله‌ها و صلاحیت‌های آن نیز افزوده گردید.(۲۹)

در پایان باید از دو صندوق دیگر نیز یاد آورد. یکی صندوق اروپایی جهت‌گیری و تضمین کشاورزی[1] که در سال ۱۹۶۲ به‌عنوان اولین گام در جهت سیاست مشترک کشاورزی تأسیس شد. مسائل کشاورزی و منطقه‌ای در ارتباط مستقیم با یکدیگر قرار داشته و هر گاه مسائل منطقه‌ای و مناطق محروم در دستور کار قرار می‌گرفت، عمدهٔ آن مربوط به وضعیت کشاورزی و کشاورزان منطقه می‌شد. به همین دلیل نیز عده‌ای معتقد بودند دو صندوق منطقه‌ای و کشاورزی باید در یکدیگر ادغام شود.(۳۰) در عین حال لازم بود که مسألهٔ صنعتی‌شدن و رشد هماهنگ صنایع در مناطق مختلف نیز مورد توجه

---

1. FEOGA

قرار گیرد. دیگری صندوق اجتماعی اروپا[1] است که در ۲۰ سپتامبر ۱۹۶۰ و به استناد ماده ۱۲۳ قرارداد رم به‌وجود آمد. Feoga و Feder و FSE پس از ایجاد، چندین بار در سال‌های ۱۹۷۹، ۱۹۸۳ و ۱۹۸۸ مورد بازسازی و تقویت قرار گرفتند که جمله اقدامی در جهت بهبود وضع مردم و فراتر رفتن از سیاست دولت‌ها بود.

شهرهایی که مقر نهادهای اروپایی هستند

بروکسل	شورای وزیران		
	کمیسیون	لندن	بانک اروپایی بازسازی و توسعه
	کمیسیون‌های پارلمان اروپا		آژانس اروپایی بررسی دارویی
	شورای اجتماعی و اقتصادی		
	کمیته مناطق	کپنهاگ	آژانس اروپایی محیط زیست
	دبیرخانه اتحادیه اروپای غربی		
استراسبورگ	پارلمان اروپا		
	شورای اروپا		
	دیوان اروپایی حقوق بشر		
لوکزامبورگ	دیوان عدالت		
	دیوان محاسبات		
	بانک اروپایی سرمایه‌گذاری		
	دبیرخانه پارلمان اروپا		
فرانکفورت	بانک مرکزی اروپا		
لاهه	اروپل (پلیس اروپایی)		

1. FSE

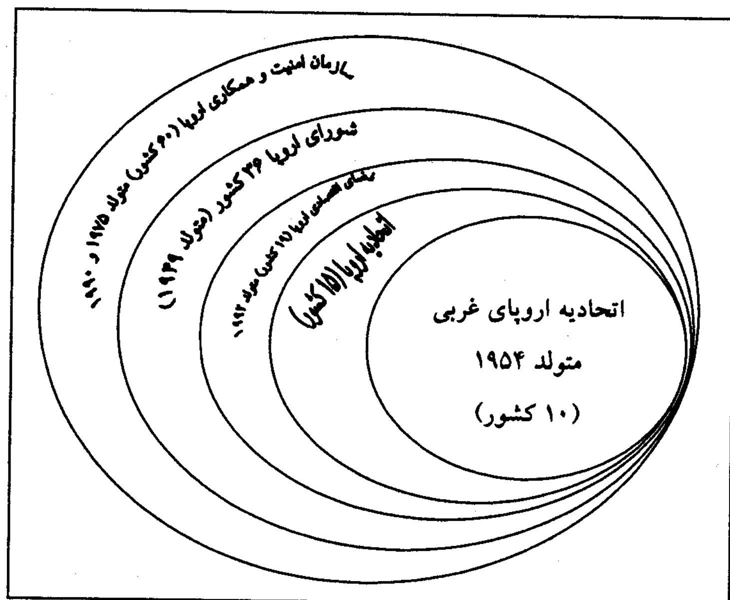
۴. اتحادیه اروپا و سایر نهادهای اروپایی

چنان‌که در قسمت اول این بحث ملاحظه کردیم پیش از آن‌که جامعهٔ اقتصادی اروپا با پیمان رم در سال ۱۹۵۷ شکل گیرد سازمان‌ها و تشکل‌های دیگری به‌وجود آمد که بعضی مانند جامعه زغال و فولاد در جامعهٔ اقتصادی اروپا ادغام شد و بعضی دیگر مانند شورای اروپا مستقل از این جامعه باقی ماند و بعضی هم مانند سازمان امنیت و همکاری اروپا بعدها در اوج کار جامعهٔ اقتصادی اروپا به‌وجود آمد. در این قسمت نگاهی به رابطه اتحادیه اروپا به عنوان تشکل محوری قارهٔ اروپا و سایر سازمان‌ها و نهادهای اصلی اروپا می‌افکنیم. به‌ویژه آن‌که اتحادیه اروپا در صدد ادغام پاره‌ای از این سازمان‌ها به عنوان بازوی معین خویش در مسائلی مانند حقوق بشر یا مسائل نظامی است.

الف. اتحادیه اروپا و شورای اروپا: شورای اروپا پرعضوترین سازمان اروپایی است که اساس‌نامه آن در ۵ مه ۱۹۴۹ در لندن به امضای ده کشور اروپایی رسید و کشورهای دیگر اروپایی نیز به تدریج به آن پیوستند تا آن‌که شمار اعضای آن در سال ۱۹۷۱ به ۱۷ کشور و در سال ۱۹۹۴ به ۳۶ کشور رسید. از آن پس نیز باقی‌ماندهٔ کشورهای اروپای خاوری و حتی کشورهای حوزهٔ قفقاز تقاضای عضویت خود را مطرح کردند و این سازمان در فاصله سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۱ یکی از اصلی‌ترین ساختارهای اروپایی بود که درهای خود را به سوی کشورهای آزاد شده گشود. پیشنهادات زیادی به‌ویژه در آغاز دههٔ ۹۰ و

ایجاد فضای اقتصادی اروپایی مطرح شد تا شورای اروپا تحت پوشش حقوقی اروپای واحد قرار گیرد. هر چند این کار تا حد زیادی صورت گرفت ولی تشکیلات ضعیف و اختیارات اندک شورای اروپا سبب می‌شود تا این پوشش تأثیر عملی ناچیزی بر جای بگذارد. در نهایت کشورهای بزرگ اروپایی ترجیح دادند شورای اروپا هم‌چنان به صورت یک پوشش نازک که همه کشورها قادر به پذیرش آن باشند و به‌عنوان خاکریز اول ورود به جامعه اروپا باقی بماند و آن‌ها تلاش‌های خود را در تقویت اتحادیه اروپا به کار گیرند. وگرنه یکی از پیشنهادات این بود که جامعهٔ اروپا پوشش اقتصادی ـ سیاسی، اتحادیه اروپای غربی پوشش نظامی و شورای اروپا پوشش حقوقی اروپای متحد قرار گیرد. رکن اساسی شورای اروپا حقوق بشر است و کنفرانس سران اروپا در وین در سال ۱۹۹۳ خواهان فعال شدن شورای اروپا و دیوان حقوق بشر آن در استراسبورگ برای مبارزه با نژادپرستی و رعایت حقوق بشر در کشورهای عضو شد که خود شرط اول ورود به جامعه اروپا نیز است.(۳۱)

در ۲۹ آوریل ۱۹۹۴ نیز کنفرانسی در استراسبورگ تشکیل شد تا دیوان حقوق بشر شورای اروپا را در مورد مسائل حساس اروپا به‌ویژه رعایت حقوق بشر در اروپای شرقی فعال و بسیج نماید.(۳۲) از آن‌جا که حقوق بشر یکی از اصول سیاست خارجی اتحادیه اروپاست رابطه اتحادیه و شورای اروپا نیز از همین زاویه قابل طرح و تنظیم است.



ب. اتحادیه اروپا[1] و اتحادیه اروپای غربی[2]: چنان‌که دیدیم اتحادیه اروپای غربی در سال ۱۹۵۴ شکل گرفت و در سال ۱۹۵۷ با تغییراتی در اهداف آن در حاشیه ناتو قرار گرفت. اما با فروپاشی شوروی و زیرسؤال رفتن فلسفه وجودی ناتو و طرح سیاست خارجی و امنیتی مشترک[3]، اتحادیه اروپای غربی به‌عنوان تنها نهادی که می‌تواند خلاء امنیتی اروپا را پرکند مورد توجه قرار گرفت. پیشنهاد فرانسه این بود که فرماندهی اتحادیه اروپای غربی با شورای اروپایی باشد و در درازمدت در اتحادیه اروپا ادغام شود.(۳۳) در معاهدهٔ ماستریخت از اتحادیه اروپای غربی به‌عنوان بازوی امنیتی و نظامی اتحادیه اروپا و جزء لاینفک توسعهٔ اتحادیه اروپا یاد شده است. رابطهٔ

1. EU
2. WEU or UEO.
3. PESC.

ارگانیک اتحادیه اروپا و اتحادیه اروپای غربی با ایجاد ارگان‌های جدید و تغییر محل دبیرخانه و شورای اتحادیه اروپای غربی از لندن به بروکسل تا حدی برقرار گردید.(۳۴) اما ادغام واقعی اتحادیه اروپای غربی در دل جامعه اروپا مستلزم اقدام بیشتر و پیچیده‌تری است که به یقین با مخالفت آمریکا و انگلستان روبرو خواهد شد. قبل از آن‌که اتحادیه اروپای غربی به کشورهای تازه وارد به اتحادیه اروپا تسری یابد ناتو تمام اروپای شرقی را در بر خواهد گرفت.

در کنفرانس آمستردام ۱۹۹۷ نیز در تقویت و توسعه سیاست خارجی و امنیتی مشترک به چهار نکته اشاره شده است که دو مورد آخر آن عبارتند از: همکاری‌های نظامی و دیگری سیاست دفاعی مشترک بر پایه تقویت نقش اتحادیه اروپای غربی و اما این‌که چگونه می‌توان به طرز واقعی و کارآمد نفرات و تشکیلات اتحادیه اروپای غربی (ده کشور) را به نظام تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا (۱۵ کشور و به زودی بیشتر) که در زمینه سیاست خارجی و امنیتی انحصاراً به شورای اروپا و شورای وزیران مربوط می‌شود متصل نمود هیچ راه‌کاری عرضه نشده است.(۳۵)

ج. اتحادیه اروپا و سازمان امنیت و همکاری اروپا: کنفرانس امنیت و همکاری اروپا[1] که در سال ۱۹۷۵ اعلامیه نهایی خود را در هلسینکی صادر کرد و ۳۵ کشور اروپایی بر آن صحه نهادند، در نوامبر سال ۱۹۹۰ منشور پاریس برای اروپای جدید را صادر کرد و خود نیز از حالت کنفرانس به سازمان تبدیل شد. مرکز سازمان جدید وین و ادارهٔ حقوق بشر آن در ورشو

---

1. OSCE

مستقر گردید. این دگرگونی نیز بیشتر در ارتباط با اروپای شرقی صورت گرفت و این سازمان پل ارتباطی مناسبی بین اتحادیه اروپایی که تمام اعضای آن عضو این سازمان بودند و کشورهای اروپای شرقی محسوب می‌شد. اقدام بعدی کنفرانس سران کشورهای عضو این سازمان در هلسینکی در ۹ و ۱۰ ژوئیه ۱۹۹۲ بود که به هلسینکی ۲ هم معروف شد. هدف این کنفرانس این بود که سازمان امنیت و همکاری اروپا به صورت نهادی برای حفظ صلح در اروپا و نظارت بر رعایت حقوق بشر درآید.[۳۶] به‌ویژه که اعضای این سازمان تا سال ۱۹۹۳ بر ۵۳ کشور بالغ گردید. پس از آن نیز در نظر بود که توصیه‌های اتحادیه اروپا در مورد حقوق اقلیت‌ها در امر آموزش در سال ۱۹۹۶ در لاهه و توصیه‌های کنفرانس اسلو در سال ۱۹۹۸ در مورد زبان اقلیت‌ها از طریق سازمان امنیت و همکاری محقق شود. سمینار حقوق بشر که در ۷ مه ۲۰۰۱ در بوداپست برگزار گردید و متولی آن سازمان امنیت و همکاری بود نشان می‌داد که این سازمان به صورت دیده‌بان اتحادیه اروپا در مورد اقوام، اقلیت‌ها و حقوق بشر عمل خواهد کرد.[۳۷]

منابع

1. Hervé Alphand, *L'Etonnement de Létre, Journal 1939-1973*, paris, fayard 1980, pp. 201-202.
2. Philppe Moreau Defarges, *Les Institutions européennes*, paris, A. Colin, 1993, p.16.
3. F. Lamoureux; J. Molinié, *Le Conseil de l'Europe*, PUF, 1972, pp. 13-15.
4. Jean Monnet, Robert Schumann, *Correspondance 1947-1953*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 1986, p. 37.
5. John Young, *Britain - France and Unity of Europe, 1945 – 1953,* Leicester university press, 1984, pp. 108-117.

6. Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale, 1983, pp. 138-145.
7. P. Gerbet, op.cit., p. 150.
8. Charles Zorgbib, *Histoire de la construction europeannce*, PUF, 1993, p. 93.
9. Ibid., p. 90.
10. Pascal Fontaine, *L'union Europeenne*, Paris, Seuil, 1994, p. 71.
11. Frédéric Charillon, "L'union europeenne en 1999" in A. Grosser, *Les pays de l'Europe occidentale*, Documentation francaise, ed: 2000, pp. 350-351.
12. Claude du Grandrut, *Europe, le temps des Regions*, paris, L.G.D.J., 1996, p.179.
13. Frederic Charillon, "L'union europeenne en 1997" in A. Grosser, *Les Pays de l'Europe Occidentale*, Documentation francaise, ed: 1998, pp. 302-303.
14. Frédéric Charillon, "L'union européenne en 2000" in Alfred Grosser, *Les pays de l'Europe Occidentale*, Documentation francaise, ed: 2001, p. 351.
15. Ibid, p. 348.
16. idem, p. 350.
17. "L'union europeenne en 1999", *art.cit*, p. 350.
18. R. Toulemon, "Europe des Etats - Europe Federale", politique etrangére, NO. 3 – 2002, pp, 631 - 646.
19. F. Feron; A. Thoraval, L'*etat de L'europe*, Paris, La Decouverte, 1992, p. 429.
20. La fonction publique des Communautés Européennes, (Documentation francause) Problemes Politiques et sociaux, N°617, 13 october 1989, p. 10.
21. Christian Lequesne, "Les perspectipes institutionnelles d'une union élargie", Paris, Pouvoir: Europe, de la communauté à l'union, N° 69, Avril 1994, pp. 129-139.
22. Jean Luc Matheu, La CommunauTe européenne: Marché ou Etat?, Paris, Nathan, 1990, p 80.
23. Les perspectives institutionnelles d'une union élargie, art.cit. p, 133.
24. Constantin Stéphonou, Reformes et Mutations de l'union

Européenne, Paris, L.G.D. J, 1997, pp. 85-86.
25. Jean paul Jacqué, "Le Labyrinth decisionnel", Paris Pouvoir, N° 69, Avril 1994, 23-35.
26. Laurent Cohen - Tanugi, "Les Perspectives institutionnelles de l'union europeenne", Paris, Politique étrangere, N° 1, 1991, pp. 35-42.
27. Gary Marks and als, Govenance in the European union, London, sage pub, 1996, pp. 40-46.
28. Maurice Durousset, Les potiliques communautaires, Paris, Edition Marketing 1992, pp. 182-186.
29. Claude du Granrut, Op.Cit.p., 179.
30. Alec Caurncross et als, Stratégu pour l'Europe, Paris, PUF, 1976, P. 113.
31. E. du Reau, op.cit., P.304.
32. Pierre Gerbet, La Construction de l'Europe, Paris, Imprimerie Nationale, 1994, p. 446.
33. Mark Lyall Grant, "L'union politique européenne: un point de Vue brilannque", Defense Nationale, Juin 1991, pp 97-102.
34. E. Du Reau, L'Idée d'Europe au 20e siecle, Paris, ed: Complexe 2001, P. 302.
35. Eric Remacle, "La PESC de l'aunion européenne à l'aune de traité d'Amesterdam", in Cao – Huy (T), Fenet (A), La Coexistence, Enjeu européen, PUF, 1998, pp. 28-29.
36. Victor - Yves Ghebali, "La fuite en avant de la CSCE", Paris, Defense Nationale, Avril 1993, pp. 97-108.
Sabin Riedel, "Menoriles nationales en Europe Protection des droits de l'homme: un enjeu pour l'élargessement" politique étrangéne N° 3 – 2002, pp 647-664

بحثی نظری در خصوص تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی*

محمود دیبایی

مقدمه

چرا باید تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی را مطالعه کرد؟ یک پاسخ ساده این است که در حال حاضر بخش عمده‌ای از سیاست‌های عمومی که بر ۳۷۰ میلیون شهروند اروپایی و بسیاری از افراد خارج از مرزهای اتحادیه اروپایی تأثیر می‌گذارد، در این سطح از حکومت به تصویب می‌رسند. آن‌چه اتحادیه اروپایی را به یک موضوع جالب و جدید برای مطالعهٔ دقیق تبدیل کرده، ترکیبی منحصر به فرد از قوانین و نهادهای ملی و فراملی در این اتحادیه است.

موضوع این نوشتار این است که چگونه نهادها و بازیگران ملی و فراملی

---

*. این نوشتار ترجمه و تلخیصی است از فصل اول کتاب ذیل:

John Peterson and Elizabeth Bomberg, "Decision-Making in the European Union" (London; The European Union Series, Mc Millan Press LTD: 1999).

(وگاه پایین‌تر از سطح ملی) در حین تصمیم‌گیری ـ یعنی رسیدن به انتخاب‌ها و راه‌حل‌هایی که به برخی تردیدها پایان داده و یا اختلاف‌نظرها را کاهش می‌دهد ـ در کنار هم قرار می‌گیرند. هرگاه انتخابی صورت می‌گیرد، نتیجه آن یک تصمیم است. تمام سیاست‌ها محصول تصمیماتی دربارهٔ این موضوعات‌اند که: چه باید کرد؟ چگونه باید آن را انجام داد؟ و چگونه باید در خصوص اقداماتی که قرار است انجام شوند، تصمیم گرفت؟ تصمیمات عناصر سازندهٔ سیاست‌ها هستند.

با این حال، بعضی از تصمیمات، «بزرگ‌تر» از سیاست‌ها هستند. تصمیم‌گیری به منظور پذیرش تغییرات اساسی، مانند اصلاح معاهدات اتحادیه اروپایی، از انتخاب‌های «متعارف» دربارهٔ این که چه اقدامی باید از سوی اتحادیه صورت گیرد، فراتر می‌رود. تصمیمات «بزرگ» می‌توانند صلاحیت‌های اتحادیه اروپایی را باز تعریف کرده یا نهادهای این اتحادیه را به شکلی تغییر دهند که منجر به ایجاد تغییراتی در سیاست‌های اتحادیه گردد.

نکتهٔ دیگری که باید به آن اشاره شود نظام منحصر به فرد «حکومت چند سطحی»[1] در اتحادیه اروپایی است. در این اواخر، اصطلاح «حکومت» در جای جای ادبیات مربوط به اتحادیه اروپایی به چشم می‌خورد؛ اما این اصطلاح به ندرت به شکلی روشن تعریف شده است. ما حکومت را «اعمال کنترل یا جهت‌دهی کلی بر چگونگی تخصیص منابع ارزشمند» تعریف می‌کنیم. حکومت امری ترکیبی است؛ زیرا از مجموعه‌ای از عوامل، از قبیل

---

1. Multi-level governance.

رهبری سیاسی، روابط دولت ـ جامعه، رقابت‌های نهادی، سیاست‌های انتخاباتی و غیره ـ نتیجه می‌شود. وجود اتحادیه اروپایی به مثابهٔ یک سطح یا لایه اضافی از حکومت که بر روی دولت ملی پیوند داده شده است، موجب شده که این ترکیب در اروپا نسبت به سایر نقاط دنیا، به شکلی نامعمول التقاطی باشد.

نوشتار حاضر به معرفی چارچوب‌های تحلیلی، دربارهٔ تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی می‌پردازد. به سخن دیگر این نکته بررسی خواهد شد که چگونه نظریات می‌توانند ما را در فهم تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی، یاری نمایند.

تصمیم‌گیری و امور سیاسی در اتحادیه اروپایی

در ارتباط با عوامل کلیدی تعیین کننده در تصمیم‌گیری‌های اتحادیه اروپایی، مطالعات نظام‌مند اندکی صورت گرفته است که از جمله می‌توان به تحقیق «روزنتال» در خصوص تصمیم‌گیری، در سال‌های اولیه جامعهٔ اقتصادی اروپایی اشاره کرد؛ پژوهش وی سه مدل رقیب در تصمیم‌گیری را به آزمون می‌گذارد: مدل بین حکومتی[1] که در آن دولت‌های عضو، فرآیند تصمیم‌گیری را کنترل می‌کنند. مدل سیاست فشار[2] که در آن تصمیمات از سوی عامه مردم، گروه‌های ذی‌نفع و فشارهای پارلمانی گرفته می‌شود و در نهایت، شبکه‌های نخبگان (به تعبیر روزنتال) در طول سال‌های ۷۱ـ۱۹۶۸، که به نظر می‌رسید «بین حکومت‌گرایی» حاکم باشد. روزنتال دریافت که «شبکه‌های

---

1. Intergovernmental.
2. Pressure Politics.

نخبگان» تصمیمات گرفته شده از سوی جامعهٔ اقتصادی اروپایی را به بهترین شکل تبیین می‌کنند. در درون این شبکه‌ها، تصمیم‌گیری در نتیجه «رفتار ظریف پشت‌پرده و کار تیمی دقیق» حاصل می‌شود.

اغلب پژوهشگران روابط بین‌الملل، اذعان دارند که صرف وجود اتحادیه اروپایی، چالشی را در برابر نئو واقع‌گرایی، که کماکان پارادایمی حاکم در مطالعه روابط بین‌الملل است، قرار می‌دهد. نئو واقع‌گرایی بر این فرض قرار دارد که «دولت‌ها بازیگران کلیدی در سیاست جهانی هستند؛ آن‌ها ماهیتاً و ابزاراً عقلانی بوده اولویت‌ها و انتخاب‌های آنان عمدتاً به‌دلیل فقدان یک حاکمیت مرکزی بین‌المللی یعنی هرج و مرج بین دولتی، شکل می‌گیرد. بنابر نظر نئوواقع‌گرایان، تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی «اعمال دیپلماسی متعارف است»، گرچه تحت شرایطی، فرصت‌هایی را برای تأمین منافع جمعی از طریق مبادلات شدیداً نهادینه شده ایجاد می‌کند؛ از این رو اتحادیه اروپایی تنها تا آن حد قدرت دارد که دولت‌های عضو آن مایل باشند.

میلوارد (در سال ۱۹۹۲) و موراویسک (در سال ۱۹۹٤)، با الهام از نئو واقع‌گرایی استدلال می‌کنند که اتحادیه اروپایی نه تنها باعث تضعیف دولت‌های ملی نشده بلکه آن‌ها را تقویت می‌کند. به اعتقاد آن‌ها تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی عمدتاً بین حکومتی و تحت هدایت منافع ملی است و دولت‌ها را قادر می‌سازد تا از فشارهای داخلی که فضای مانور آن‌ها را در سطح ملی محدود می‌کنند، بگریزند. برای مثال، اتحادیه اروپایی، با عنایت به دستور کار نئو واقع‌گرایی آن، می‌تواند از طریق محدود کردن تصمیم‌گیری در موضوعات نسبتاً غیرمناقشه‌آمیز، حکومت‌های ملی را تقویت نماید.

با این حال تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی، همواره محدود به موضوعات غیر مناقشه‌آمیز، و یا موضوعاتی نیست که مورد توافق تمامی اعضا باشد. تبیین دلایل این امر به معنای درگیر شدن در تحلیل سیاسی،[1] (ریشه‌یابی علت انتخاب یک شیوه برای اقدام،) و یا بررسی این مسأله است که کدام بازیگران یا منافع، تعیین کننده برونددادها هستند و چرا؟ اتحادیه اروپایی گاهی نمایش دهنده رقابتی متکثر در حیطه‌های موضوعی است که هم تصمیمات عادی را در بر می‌گیرد و هم تصمیمات غیرعادی؛ هم منازعه و هم ابداع را، گرچه تأکید بیشتری بر ابداع دارد. در مقابل، بین حکومت‌گرایان چنین استدلال می‌کنند که تبدیل شدن اتحادیه اروپایی به منبعی برای سیاست‌های ابداعی، معلول این امر است که یک یا چند دولت عضو توانسته‌اند دستور کار سیاسی آن را به منظور دست‌یابی به منافع ملی در اختیار گیرند. با این حال، صرف این که دولت‌های عضو عامل طرح اغلب ایده‌های سیاسی هستند، به این معنا نیست که آن‌ها کنترل زیادی بر تصمیم‌گیری‌های اتحادیه اروپایی اعمال می‌کنند. نهادهای اتحادیه، به ویژه کمیسیون اروپایی، اغلب از تلاش‌های اولیه یک دولت عضو (یا گروهی از دولت‌ها) برای قراردادن یک موضوع در دستور کار استقبال می‌کنند؛ اما امکان دارد از آن زمان به بعد، این نهادها کنترل فرآیند تصمیم‌گیری را به شکلی در اختیار بگیرند که برای مبتکر اولیه آن طرح، ناخوشایند باشد. به بیان کلی‌تر، اتحادیه اروپایی خود به یک واحد سیاسی تبدیل شده است که تصمیم‌گیری در آن صرفاً به چانه‌زنی میان دولت‌ها محدود نیست. تصمیمات

1. Policy analysis.

مهمی وجود دارند که از چانه‌زنی‌های بین نهادی حاصل می‌شوند؛ نهادهایی از قبیل کمیسیون، شورای وزیران، پارلمان اروپایی و گاهی دادگاه اروپایی.

اتحادیه اروپایی باید به راه‌حل‌های سیاسی نایل شود تا بر تعارض منافع ملی در نظامی که وجه مشخصهٔ آن آرای فراوان و شدیداً پراکنده است فایق آید؛ با این حال این‌گونه به نظر می‌رسد که به همان میزان که از ظرفیت‌های تصمیم‌گیری در سطح دولت‌های عضو کاسته شده، ظرفیت‌های تصمیم‌گیری در اتحادیه تقویت نگردیده‌اند. این اتحادیه باید بدون در اختیار داشتن احزاب سیاسی، گروه‌های فشار و یا اتحادیه‌های تجاری‌ای که در کل اروپا گسترش داشته باشند، منافع بیشماری را در یک حوزه ۳۷۰ میلیون نفری از شهروندان گردهم آورد؛ اما به نظر می‌رسد که استراتژی موجه عبارت است از: تشویق به ایجاد چیزی شبیه شبکه‌های نخبگان روزنتال (شبکه‌های سیاسی[1]) که می‌توانند تصمیمات را آماده کرده از طریق مبادلات غیررسمی و چانه‌زنی‌های پشت‌پرده باعث حصول اجماع شوند.

«شبکه‌های سیاسی» ابزارهایی مفهومی برای تحلیل سیاست عمومی‌اند. آن‌ها کمک می‌کنند تا بتوان به توصیف و تبیین تصمیم‌گیری‌هایی پرداخت که به دور از قرار گرفتن در کانون توجهات، به سیاست شکل می‌دهند. در شبکه‌های سیاسی، بازیگران از لحاظ منابع کمیاب، نظیر اطلاعات، مهارت یا مشروعیت به یکدیگر وابسته‌اند؛ بنابراین از انگیزه‌هایی برای شراکت در

---

۱. اصطلاح شبکه‌های سیاسی، استعاره‌ای است برای مجموعه‌ای از بازیگران که هریک دارای منفعت یا سهمی در یک بخش مشخص از سیاست‌های اتحادیه اروپایی است و قادر است در تعیین موفقیت یا شکست آن سیاست سهم داشته باشد.

منابع، بحث و توافق بر سر این که چگونه بکوشند تا سیاست‌ها را به‌منظور منافع بخش خود شکل دهند، برخوردارند. در امر حکومت، شبکه‌های سیاسی، کارکرد مهمی را در سطح اتحادیه اروپایی برعهده دارند: این شبکه‌ها گردآورنده منافع بازیگران مختلف در حوزه‌ای تمایز یافته‌اند که وجه مشخصه آن جدایی بین سیاست‌ها[1] و امور سیاسی است.

با این حال، فارغ از این که اتحادیه اروپایی تا چه حد پراکنده یا تکنوکراتیک است، تصمیمات «بزرگ» که تعیین کننده سرعت و جهت هم‌گرایی اروپایی هستند؛ بالاترین سطوح سیاسی را که قدرت در آن‌ها متمرکز شده است به خود مشغول می‌کنند. در این سطح از تصمیم‌گیری، اتحادیه اروپایی دارای ارکانی استوار و بین حکومتی است؛ بنابراین کسی که دربارهٔ تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی مطالعه می‌کند باید برای فهم مجموعه‌ای از تصمیمات متفاوت که در سطوح مختلف در یک نظام حکومتی چند لایه گرفته می‌شوند، تلاش کند؛ از این رو، رویکرد این نوشتار این است که با پذیرفتن این فرض که «انواع متفاوت نظریات برای فهم قسمت‌های مختلف تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی مناسب هستند از مجموعه‌ای از نظراتی که دربارهٔ سطوح مختلف تصمیم‌گیری بیان شده‌اند استفاده نماییم.

انواع سه‌گانه تصمیم

چارچوب ما برای تحلیل تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی (رجوع به جدول

---

1. Policies.

۲) ماهیت چند سطحی این اتحادیه را به رسمیت می‌شناسد. این چارچوب بازیگران مختلف (جدول ۱ـ۱) و شیوه‌های بحث را مشخص می‌نماید؛ هم‌چنین انواع مختلف تصمیمات را بر مبنای بازده آن‌ها طبقه‌بندی کرده مشخص می‌کند که کدام یک از بازیگران قادرند انتخاب‌هایی را که یک نوع پیامد خاص را به دنبال دارد هدایت نمایند و چرا؟

چارچوب سه سطحی ما همواره با تجمع سازمانی (کابینه‌های ملی در بالا، شورا در وسط و کمیسیون در پایین) و یا حوزه صلاحیت‌های سیاسی (فراملی، ملی و زیرملی) مطابقت ندارد. این چارچوب عرضه‌کنندهٔ طبقه‌بندی‌های تحلیلی از انواع مختلف تصمیم است، نه متغیرهای توصیفی که تعیین کنندهٔ نتایج هستند. در این زمینه، این چارچوب از لحاظ نظری خنثی است؛ یعنی قصد ندارد بین مدل‌های رقیب، دست به «داوری» بزند؛ زیرا می‌خواهد بینش‌های نظریات مختلف را با تعیین دقیق این که آن‌ها در ارتباط با چه موقعیت‌هایی بیان شده‌اند با یکدیگر ترکیب کند. به طور خلاصه، این چارچوب الگویی است برای فهم سیاست‌ها در اتحادیه اروپایی، که از انباشت انواع مختلف تصمیات حاصل می‌شوند.

سیاست‌های عالی و تصمیمات تاریخ‌ساز

تصمیمات تاریخ‌ساز از طریق ایجاد تغییر در اتحادیه اروپایی، یعنی تغییر در روند آن، تنظیم مجدد قدرت نسبی نهادهای آن و یا تعدیل حیطه اختیارات این اتحادیه سازنده تحولات مهم و ایجادکننده نقاط عطف در تاریخ اتحادیه هستند. این تصمیمات در سطحی فراسیستمی و در بالاترین سطوح اتخاذ می‌شوند.

به طور کلی تصمیمات تاریخ‌ساز، در نتیجهٔ یکی از این روش‌ها اتخاذ می‌شوند: اول، این تصمیمات پیامد کنفرانس‌های بین حکومتی هستند که برای تجدیدنظر در خصوص معاهدات اتحادیه اروپایی تشکیل می‌شوند. دوم، این تصمیمات از سوی شورای اروپایی گرفته شده و دستورکار، اولویت‌ها و یا منابع مالی اتحادیه اروپایی را مشخص می‌کند و سوم، این تصمیمات به ندرت به شکل تصمیماتی حقوقی ظاهر می‌شود که از سوی دیوان دادگستری اروپایی ـ که وظیفه تعیین حدود قدرت اتحادیه اروپایی یا تعریف اصول حکومتی آن را برعهده دارد ـ گرفته می‌شود.

تصمیمات تاریخ‌ساز معمولاً در برهه‌های زمانی تصمیم‌گیری دربارهٔ سیاست‌های عالی[1]، حاصل می‌شوند؛ یعنی، زمان‌هایی که توافقات سطح بالا، امکان اهمیت یافتن در ارتباطات و وابستگی‌های متقابل خاصی را فراهم می‌آورند. برای مثال تصمیمات تاریخ‌ساز در خصوص بودجه، در فواصل منظم و در مواقعی که شورای اروپایی «چشم‌اندازهای مالی چندساله» اتخاذ می‌کند، گرفته می‌شوند. اولین نمونه از این تصمیمات که در سال ۱۹۸۸ گرفته شد، تصمیمی کاملاً تاریخی بود؛ زیرا موجب کاهش کشمکش‌های بودجه‌ای برای پنج‌سال بعد از آن شد و روالی را برای دورهٔ پنج‌ساله بعدی (۱۹۹۸ـ۱۹۹۳) ایجاد نمود.

به هرحال، با توجه به جاه‌طلبی‌های اتحادیه درباره مدرنیزه کردن اقتصادهای سیاسی در اروپا، شاید بتوان گفت که نقش افکار و ایده‌ها در اتحادیه اروپایی مهم‌تر از هر نظام حکومتی دیگر است. این ایده‌ها، عبارت‌اند

---

1. High Politics.

از: اعتقادات ملی مشترک، یعنی آگاهی‌های موردقبول در خصوص این که چه سیاست‌هایی باعث حصول نتایج مطلوب خواهند شد. به ویژه ایده‌های نئولیبرالی ـ کنترل تورم و دستمزد، پول محوری، نرخ بهره ثابت ـ الهام‌بخش تصمیماتی بود که به راه‌اندازی پروژه موسوم به تکمیل بازار داخلی در سال ۱۹۹۲ منجر شد.

به طور کلی می‌توان گفت: فرآیند یکپارچه شدن اروپا همواره تحت هدایت ایده‌ها بوده است. هرگاه تصمیم‌گیرندگان فراموش می‌کنند که یکپارچگی اروپایی چگونه توانست اروپا را از هرج و مرج دهۀ ٤٠ نجات بخشد و ثبات سیاسی و موفقیت اقتصادی آن را در سال‌های پس از جنگ موجب شود، فرآیند هم‌گرایی راکد می‌شود. به همین صورت، هرگاه رهبران سیاسی نسبت به این موضوع تردید می‌کنند که وحدت بیشتر در اروپا می‌تواند آینده‌ای بهتر از وضع فعلی را رقم بزند، این فرآیند متوقف می‌شود.

اغلب کارهای نظری در خصوص اتحادیه اروپایی، در ارتباط با تصمیمات تاریخ‌ساز صورت گرفته است که سرعت و جهت‌گیری کلی وحدت اروپایی را تعیین می‌کنند. قدیم‌ترین نظریه مطرح دربارۀ یکپارچگی، یعنی کارکردگرایی جدید[1]، به این امر اشاره دارد که چگونه یک تصمیم شبه اساسی[2] در زمینۀ یکپارچگی ممکن است از آن حد فراتر رفته به پیدایش یک‌پارچگی‌های بیشتر در ارتباط با آن منجر شود. کارکرد گرایی جدید بر این فرض قرار دارد که یکپارچگی از طریق دو فرآیند می‌تواند خود را

---

1. New Functionalism
2. Semi - Substantial

تقویت نماید: اول، فرآیندهای اجتماعی، به این معنی که بازیگران اجتماعی خواستار یکپارچگی می‌شوند و این تقاضا از طریق بهره‌گیری از ـ و یا به احتمال زیاد تعدیل ـ قوانین، نهادها و ساختارهای موجود به شکلی که یکپارچگی را افزایش دهد، پاسخ داده می‌شود. دوم فرآیندی تکنوکراتیک است که تحت هدایت «قدرت متخصصان و قابلیت تکنوکرات‌های فراملی برای تنظیم دستورکار و قابلیت متغیر کمیسیون برای کارگزاری در قراردادها است. عصارهٔ یکپارچگی سیاسی، عبارت از پیدایش تدریجی یک نظام تصمیم‌گیری جمعی است.

در اواخر سال ۱۹٦۰ و در طول دههٔ ۷۰ که به نظر می‌رسید روند یکپارچگی اروپا کند شده و حتی سیر معکوس در پیش گرفته است، منطق کارکردگرایی جدید، شدیداً مورد انتقاد قرار گرفت. به نظر می‌رسد که این نظریه با شتاب گرفتن دوبارهٔ روند یکپارچگی در اروپا در سال‌های ۱۹۸۰، بازگشتی مجدد را تجربه می‌کند. با این حال ارضا نشدن متفکران روابط بین‌الملل از کارکرد گرایی به توسعه مدل‌های نظری بدیل، از جمله «بین حکومت‌گرایی لیبرال»[1] منجر شد.

«بین حکومت‌گرایی لیبرال» با این نظر که اتحادیه اروپایی می‌تواند به جای تضعیف دولت آن را تقویت نماید سازگار است؛ زیرا معتقد است که اتحادیه اروپایی موقعیت‌های استراتژیکی در اختیار رهبران اروپایی قرار می‌دهد تا گردهم آمده و بدور از فشارهای داخلی تصمیم‌گیری نمایند. اتحادیه اروپایی هم‌چنین ابزارهای سیاسی را در اختیار آن‌ها قرار می‌دهد تا

---

1. Liberal Intergovernmentalism

وابستگی متقابل پیچیده‌ای که سرنوشت اروپا را کم و بیش به یک سرنوشت جمعی بدل می‌کند، مدیریت نمایند؛ با این همه، بین حکومت‌گرایی لیبرال، هماهنگ با خواسته‌های متفکران روابط بین‌الملل، وانمود می‌کند که یک نظریه عمومی دربارهٔ همکاری‌های بین‌المللی است که منحصر به اروپا نمی‌شود.

این رویکرد، بر این فرض استوار است که دولت‌ها، در ابتدا یک سری منافع برای خود تعریف می‌کنند و سپس برای تحقق آن منافع، به چانه‌زنی در میان خود می‌پردازند. حکومت‌ها کم و بیش خودمختارند و میزان این خودمختاری به این امر بستگی دارد که گروه‌های داخلی تا چه اندازه و به چه صورت موفق می‌شوند خواسته‌های خود را از آن‌ها مطالبه نمایند. با وجود این، «سند هولتز» استدلال می‌کند، «منافع ملی کشورهای جامعهٔ اروپایی، وجود مستقل خارجی ندارد. این‌گونه نیست که این منافع در خلأ شکل گرفته سپس به بروکسل منتقل شوند. این منافع در یک بستر بین‌المللی و نهادی که دربرگیرنده خود جامعه اروپایی است تعریف و مورد ارزیابی مجدد قرار می‌گیرند».

بین حکومت‌گرایانی که از چشم‌انداز بیرونی به اتحادیهٔ اروپایی نگاه می‌کنند به طور تقریباً طبیعی، گرایش دارند تا اهمیت دیوان دادگستری اروپایی را نادیده بگیرند؛ زیرا یک سازمان بین‌المللی، برحسب تعریف نمی‌تواند دادگاهی داشته باشد که در حیطه حقوق اساسی (در برابر حقوق بین‌الملل) دست به اقدام قضایی بزند. به عبارت دیگر می‌توان گفت، نقش این دادگاه در پیشبرد یکپارچگی اروپایی از طریق تصمیمات حقوقی

تاریخ‌ساز، مقوم نظریه کارکردگرایی جدید است. طرفداران این رویکرد استدلال می‌کنند که در حرکت به سوی جامعه‌ای اروپایی، با شتاب گرفتن روند شکل‌گیری جامعه، موضوعاتی در این دادگاه مطرح می‌شود که برجستگی سیاسی بیشتری دارند. دادگاه اروپایی براساس منطقی در ظاهر حقوقی، تصمیمات شدیداً سیاسی متعددی به‌منظور گسترش یا تعمیق روند همگرایی اتخاذ کرده است.

ضعف عمدهٔ کارکردگرایی جدید عبارت است از پیش‌فرض تلویحی آن، مبتنی بر این که اتحادیه اروپایی یک راه‌حل کارآمد منحصر به فرد برای یک مجموعه از مشکلات کارکردی است، در صورتی که از بسیاری جهات این اتحادیه شدیداً ناکارآمد بوده صرفاً آماده‌ترین ابزار برای سازمان دادن به همکاری است؛ با این وجود، بین حکومت‌گرایی لیبرال و کارکردگرایی جدید، بیش از آن که رقیب هم باشند مکمل یکدیگراند. بین حکومت‌گرایی، نظریه‌ای است که فرآیند چانه‌زنی بین حکومت‌های عضو را تبیین می‌کند و کارکرد گرایی جدید، نظریه‌ای است در ارتباط با این مسأله که چگونه «بستر» تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی متحول می‌شود. این نگاه در آثار «پیرستون» منعکس شده است. وی دیدگاه بین حکومت‌گرایی لیبرال را دربارهٔ کنترل نسبتاً جامع دولت‌های عضو بر فرآیند تصمیم‌گیری را درست می‌داند و در عین حال «موضع نهادی قدرتمند» بازیگران ملی را تصدیق می‌کند. این ادعا می‌تواند درست باشد که دولت‌ها در اتحادیه اروپایی، حق تصمیم‌گیری نهایی را حفظ می‌کنند؛ اما دامنه انتخاب‌هایی که در برابر دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی قرار دارد، محدود است.

تدوین سیاست‌ها: سطح سیستمی

اکثر تصمیمات اتحادیه اروپایی، پس از بحث‌های بسیار گرفته می‌شود. قسمت عمده این بحث‌ها بین دولتی است و دولت‌های عضو با بسیج کردن وزرا، مقامات رسمی و حتی شهروندان‌شان که در نهادهای اتحادیه اروپایی هستند، می‌کوشند تا نسبت به پیشبرد اولویت‌های ملی خود اقدام نمایند؛ اما باید به این نکته توجه داشت که در این اتحادیه، زمینه‌های نهادی باعث شکل‌گیری اولویت‌ها و تصمیمات می‌شود. نظریه‌پردازان روابط بین‌الملل، به‌ویژه کسانی که از مدل‌های «انتخاب عقلانی» استفاده می‌کنند به این نکته مصر هستند که فهم فرآیند قانون‌گذاری در اروپا تنها از طریق تحلیل دقیق و از طریق تحلیل تعاملات نهادی میان شورا، کمیسیون و پارلمان اروپایی به ویژه توالی تصمیمات ممکن است.

تصمیمات در باب «تدوین سیاست‌ها» در پایان فرآیند قانون‌گذاری در اتحادیه اروپایی گرفته می‌شود. هنگامی که اتحادیه اروپایی دست به قانون‌گذاری می‌زند، در واقع به مثابه یک نظام سیاسی عمل می کند که در آن قدرت در بین نهادها تقسیم شده است و این برخلاف سازمان‌های بین‌المللی است که در آن‌ها قدرت به‌گونه‌ای انحصاری در اختیار دولت‌ها است. اغلب سیاست‌های اتحادیه اروپایی زمانی تدوین می‌شوند که درباره وضعیت موجود در یک دستورالعمل، توافق حاصل شده باشد: کمیسیون پیشنهاد می‌دهد، شورا رد می‌کند، پارلمان اصلاح می‌کند و مانند آن با این حال، سیاست به شیوه‌های گوناگونی تدوین می‌شود و این مسأله زمانی اتفاق می‌افتد که اتحادیه از میان شیوه‌های مختلف عمل در حوزه‌های

سیاسی که در آن دارای صلاحیت حقوقی است، دست به انتخاب می‌زند.

یک رویکرد ارزشمند برای فهم تأثیرات این شکل از نهادگرایی سیاسی بر سیاست‌ها، نهادگرایی جدید[۱] است. این رهیافت، ابزارهای تشخیص قدرتمندی برای فهم سیستماتیک تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی عرضه می‌کند. این رویکرد نه تنها موجب روشن شدن زمینه‌های منازعه بر سر برتری نهادی بین شورا، پارلمان و کمیسیون اروپایی می‌شود؛ بلکه به ما گوشزد می‌کند که نهادهای اتحادیه اروپایی امکان دسترسی برابر را به تمام کسانی که مایل به تأثیرگذاری برفرآیند سیاست‌گذاری هستند؛ نمی‌دهد. مهم‌تر این که تحلیل نهادگرایانه جدید از اتحادیه اروپایی نشان می‌دهد که نهادهای مشترک این اتحادیه اغلب چیزی بیش از داورانی صرف، در فرآیند تصمیم‌گیری هستند و به نوبه خود به بازیگران کلیدی تبدیل شده‌اند.

نوآوری عمده این رهیافت عبارت‌است از توجه آن به نهادهایی فراتر از قواعد رسمی یا قدرت‌های حقوقی عوامل اجرایی، پارلمان و غیره. افزون بر این، توجه آن به ارزش‌ها، هنجارها و آداب غیر رسمی که بر تبادلات میان بازیگران حاکم است، نیز امری بدیع به شمار می‌آید. نهادگرایی جدید بین «نهادها» و «سازمان‌ها» تمایز قایل می‌شود به این معنی که نهادها عبارت‌اند از: «قواعد» بازی و سازمان‌ها عبارت‌اند از: بازیگران. بدین شکل نهادگرایی جدید نشان می‌دهد که چگونه بازیگران، قواعد بازی فرآیند تصمیم‌گیری در

---

۱. New Institutionalism بحث اصلی این رویکرد اهمیت نهادها به عنوان منشاء بسیاری از رفتارهای سیاسی می‌باشد.

اتحـادیه اروپـایی و قواعـد چانـه‌زنـی بـرای حصـول اجمـاع در آن را فـرا می‌گیرند.

هم‌چنین در مواقعی که از نهادگرایی جدید به‌منظور فهم سیاست‌های ملی استفاده شده است، نیز این رویکرد توانسته در باب نظام‌های فدرال تبیین‌های روشنی عرضه نماید. همانند نظام‌های فـدرال، اتحادیـه اروپـایی نیـز صـحنه معضلاتی است که با مسألهٔ تصمیم‌گیری اشتراکی در ارتباط است؛ از این رو، اتحادیه اروپایی به استفاده از راه‌حل‌هایی با «کوچک‌تـرین مخـرج مشـترک» گرایش دارد که گرچه باعث رنجش عدهٔ کمی از صـاحبان منـافع سیاسـی و بازیگران می‌شود ـ که در تصمیمات اتحادیه اروپـایی دارای منـافعی هسـتند، نمی‌تواند مسائل سیاسی را به نحو کـاملاً کارآمـدی حـل نمایـد. در اتحادیـه اروپایی همانند ایالات‌متحده آمریکا یا آلمان، دست‌یابی به حداقل ائتلاف‌های لازم برای تصویب بسیاری از پیشنهادات سیاسی، کاری دشوار است؛ زیرا راه تصمیم‌گیری به سادگی مسدود شده نقاطی کـه در آن‌هـا امکـان وتـو کـردن تصمیمات وجود دارند، فراوانند. فارغ از اجرا شدن یا نشدن نظام رأی‌گیـری اکثریت کیفی، هنجارهای نهادی غیررسمی در شورا، اغلب اقتضا می‌کنند کـه برای تدوین هرگونه سیاست مهم، اجماع ـ یا چیـزی شـبیه بـه آن ـ حاصـل شود. حتی وقتی که سیستم اکثریت کیفی اعمال می‌شود، گروه نسبتاً کوچکی از دولت‌ها می‌توانند مانع از تصمیم‌گیری شوند.

شاید مهم‌ترین نکته این باشد که نهادگرایی جدید به ما کمک می‌کنـد تـا توضیح دهیم چرا ایجاد رویه‌های تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی تا این حد در معرض اختلافات جدی است. در مرکـز تحلیـل‌هـای نهـادگرایی جدیـد،

مفهوم «وابستگی به مسیر»[1] قرار دارد؛ به این معنی که، وقتی یک انتخاب تاریخی صورت می‌گیرد، این انتخاب هم مانع از انتخاب‌های دیگر شده هم آن‌ها را تسهیل می‌کند. تغییر سیاسی یک مدل انشعابی را دنبال می‌کند. وقتی یک انشعاب خاص انتخاب می‌شود، بازگشت به عقب بسیار مشکل خواهد بود. می‌توان وابستگی به مسیر را نتیجه «مخمصه تصمیم‌گیری مشترک» دانست: نیاز به حصول توافق در بین تصمیم‌گیران متعدد ـ که بسیاری از آن‌ها از بروکسل فراتر می‌روند ـ تنها به این معنی نیست که تدوین سیاست‌ها در وهله نخست مشکل است؛ بلکه زمانی که یک تصمیم کارکرد و ویژگی خود را از دست داد، تغییر آن حتی از تدوین آن دشوارتر می‌شود.

در نظامی که وجه مشخصهٔ آن بیش از آن که رقابت بین فلسفه‌های سیاسی مختلف باشد، رقابت بین نهادی وجود دارد، نهادگرایی جدید به روشنی نشان می‌دهد که تصمیم‌گیری بر اساس اجماع مانع از تلاش‌های مخفیانه، به منظور تغییر مرزها و قواعد تصمیم‌گیری نمی‌شود: رابطه بین مثلث کمیسیون، شورا و پارلمان یک رابطهٔ پویا یا ناپایدار است که در آن این نهادها دائماً از تمامی ابزارهای سیاسی و حقوقی موجود برای افزایش نفوذ خود بر فرآیند تصمیم‌گیری یا دفاع از حقوق قانونی خود استفاده می‌کنند. این گونه تلاش‌ها به منظور تغییر قواعد تصمیم‌گیری با گوناگونی قواعد تصمیم‌گیری مختلف، تقویت می‌شوند.

نهادگرایی جدید بیش از این‌که یک نظریه مناسب برای توصیف، تبیین و پیش‌بینی پیامدهای تصمیم‌گیری نظام‌مند باشد، مجموعه‌ای از فرضیات و

---

1. Path Dependency.

روشی برای کسب بینش‌های تحلیلی است. مزیت‌های نهادگرایی جدید آشکارند، با این حال حتی سرسخت‌ترین مدافعان این رویکرد اذعان می‌کنند که «اتحادیه اروپایی هنوز دولتی با یک نظام نهادی استوار نیست؛ بنابراین دست‌یابی به یک تبیین متقاعد کننده بر مبنای یک نظریه کلان، تا حد زیادی نامحتمل به نظر می‌رسد». اتحادیه اروپایی هم‌چنان یک نظام حکومتی جوان و آزمایشی است. در نتیجه، فرآیندهای سیاسی غیررسمی در این اتحادیه، بایستی نسبت به یک حوزه سیاسی دیرپا که دارای قوانین تثبیت شده و شیوه‌هایی ریشه‌دار هستند، بار بیشتری را بر دوش بکشند.

شکل‌دادن به سیاست‌ها: سطح زیر سیستمی

تصمیمات شکل‌دهنده، آن دسته از تصمیماتی هستند که در خصوص سیاست‌های اتحادیه اروپایی اتخاذ نمی‌گردند؛ بلکه جزئیات سیاست‌ها را مشخص می‌نمایند. ماده ۲۱۱ معاهدهٔ اروپایی، به روشنی اظهار می‌دارد که کمیسیون باید در شکل دادن به اقدامات صورت گرفته از سوی شورا و پارلمان اروپایی مشارکت نماید. اغلب تصمیمات شکل‌دهنده به سیاست‌ها در ابتدای فرآیند سیاست‌گذاری و هنگامی که سیاست‌ها در حال شکل‌گیری هستند و در واقع قبل از آن که حتی فرآیند قانون‌گذاری رسمی اتحادیه اروپایی آغاز گردد، اتخاذ می‌شوند. در این مراحل اولیه است که بیشترین رایزنی‌ها صورت می‌گیرد. وقتی یک توافق سیاسی در سطح سیستمی پدیدار می‌شود، حتی یک داد و ستد غیررسمی نیز کم و بیش حالت انعطاف‌ناپذیر پیدا می‌کند و این بدان معناست که کل فرآیند بحث باید از آغاز تکرار شود.

وقتی سیاست‌ها فرمول‌بندی شدند، ممکن است در نتیجه تبادل‌نظرهای کمیسیون و صاحبان منافع سیاسی در نشست‌های رسمی‌ای که برای اهداف خاص و به منظور تسهیل در تبادل افکار و موضوعات موردنظر برگزار می‌گردد، تصمیمات مهمی حاصل شوند؛ اما در این مرحله شبکه‌های غیررسمی و منعطف نیز حداقل به همین میزان، اهمیت دارند. اتحادیه اروپایی به چهار دلیل «پایگاهی مناسب» برای شبکه‌های سیاسی غیررسمی است. اول این‌که، به‌رغم تلاش‌هایی که به‌تازگی به منظور رسمی کردن تبادل‌نظر بین کمیسیون و صاحبان منافع سیاسی صورت گرفته، اتحادیه اروپایی کماکان فاقد نهادهایی رسمی است که بتوانند گفت‌وگوهای سیاسی را به شیوه‌ای مناسب مدیریت کنند. اتحادیه اساساً به قابلیت خود در ایجاد اجماع در بین گروه متنوعی از تصمیم‌گیرندگان، قبل از «تدوین شدن» سیاست‌ها وابسته است. بنابراین، این اتحادیه نیازمند بحث‌های گستردهٔ غیررسمی و پیش از قانون‌گذاری دربارهٔ شکل پیشنهادات است.

دوم این‌که، قوانین در باب دسترسی به فرآیند تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی معمولاً روشن نیستند. به اعتقاد والاس، این ابهام نشان‌گر آن است که چرا شبکه‌های سیاسی که اکنون در میان جذاب‌ترین و ارزشمندترین حوزه‌های مطالعاتی هستند، این‌قدر اهمیت پیدا کرده‌اند. ایجاد شبکه‌های غیررسمی اجازه مشارکت طیف گسترده‌تری از صاحبان منافع، نسبت به تعدادی که می‌توان در مکانیزم‌های تبادل‌نظر رسمی جایی برای آنها در نظر گرفت، را می‌دهند.

سوم، ماهیت چند سطحی و نیز حوزهٔ صلاحیت سیاسی اتحادیه اروپایی،

هر دو، مشوق ایجاد نوعی حکومت از طریق تشریک مساعی است. قوانین اتحادیه اروپایی اکثراً به شکل رهنمودهایی که حاوی مجموعه‌ای از اهداف است به تصویب می‌رسند و اغلب جزئیات را به چگونگی دریافت دولت‌های عضو از این قوانین موکول می‌نمایند. محتوی دقیق این رهنمودها بعدها در سطح غیرسیاسی به وسیلهٔ مقامات رسمی مختلف، با همراهی گروه‌های ذی‌نفع و رایزنان علاقه‌مند و در پاسخ به دستورات سیاسی کلان تعیین می‌شوند؛ بنابراین دولت‌ها از انگیزه‌هایی برای درگیر شدن در روابط با بازیگران خصوصی برخوردارند.

دلیل چهارم و آخر این که، اتحادیه اروپایی بازیگران علاقه‌مند به تغییرات سیاسی را به خود جذب می‌کند. شبکه‌های سیاسی (مثلاً در سیاست‌های زیست محیطی) می‌توانند از طریق تسهیل چانه‌زنی بر سر شرایط و حدود اقدامات جدید اتحادیه اروپایی، مشوق تغییرات باشند. موضوع مهم‌تر این که این شبکه‌ها، بحث‌های مفصل را ـ که پیش شرط تحقق منافع مختلف دولت‌ها از جانب سیاستی واحد است ـ تسهیل می‌نمایند.

اکثر شبکه‌های سیاسی ایجاد کننده ثبات سیاسی هستند و اغلب نسبت به تحولات سیاسی جدید مقاومند. در چنین زمینه‌ای اغلب گروه‌های ذی‌نفع در اروپا، کماکان بخش اعظم رایزنی‌های خود را در سطح ملی متمرکز می‌کنند؛ زیرا اغلب منابعی که این گروه‌ها به آن نیاز دارند در این سطح قرار دارند. ارتباط بین گروه‌های ذی‌نفع و مقامات محلی معمولاً با دوام‌تر از ارتباطات در سطح اتحادیه اروپایی است. در نتیجه، احتمال به وجود آمدن شبکه‌ها و یا «اجتماعات سیاسی با ثبات و به هم پیوسته‌ای که دسترسی به دستور کار

سیاسی را به سختی کنترل می‌کنند». در سطح ملی بیشتر است.

اتحادیه اروپایی، در قیاس با اغلب نظام‌های حکومتی ملی، یک بازار نسبتاً باز از نظر تأثیرگذاری و دسترسی است. چنین «رقابت آزادی بر سر منابع کمیاب» به ائتلاف‌های متغیر و نیز ائتلاف‌های دائمی که نتیجهٔ معدود شکاف‌های متصلب هستند، منتهی می‌گردد. می‌توان به‌گونه‌ای در توجه اعلام کرد که اغلب شبکه‌های سیاسی در اتحادیه اروپایی «شبکه‌های موضوعی» نسبتاً ناپایدارند؛ یعنی، نقطه مقابل اجتماعات سیاسی. عضویت در شبکه‌های موضوعی با ثبات نیست، بلکه تا حدودی متغیر بوده به‌دلیل موضوعات خاصی که در دستور کار اتحادیه اروپایی مطرح می‌شوند تعریف می‌گردند. شبکه‌های سیاسی در اتحادیه اروپایی، در قیاس با شبکه‌های ملی، پیچیده‌تر، شلوغ‌تر و بی‌ثبات‌تراند.

با این وجود، بازیگران در سطح اتحادیه اروپایی اغلب به یکدیگر و نیز به موفقیت کارکردی اتحادیه وابسته‌اند. اتحادیه بیش از آن که یک دموکراسی باشد یک نظام تکنوکراسی (فن‌سالار) است که در آن هژمونی سیاسی نمی‌تواند از طریق نبردهای ایدئولوژیک در صحنه سیاسی حاصل شود و قدرت، معمولاً از به کار بردن منابعی ـ از جمله دانش تخصصی، بینش سیاسی و تجربه در بحث ـ حاصل می‌شود که به حل مشکلات کمک می‌نمایند؛ از این رو در اتحادیهٔ اروپایی، شبکه‌های سیاسی حول بخش‌های خاص سیاسی ظاهر شده با نظم بخشیدن به مهارت‌های تکنوکراتیک می‌کوشند تا گزینه‌هایی سیاسی را ایجاد نمایند که تصمیم‌گیرندگان سیاسی در سطح سیستمی احتمالاً از آن‌ها حمایت خواهند کرد. کمیسیون معمولاً

نقش تسهیل کننده و «سردسته» را ایفا می‌کند به این صورت که همواره در هر کشور، وزارت‌خانه‌ها، گروه‌ها و جناح‌هایی وجود دارند که اهداف سیاسی آن‌ها تا حدی با کمیسیون مشترک است و موقعیت آن‌ها به علت متحد شدن با کمیسیون تقویت می‌شود. به هر حال شیوه بحث درون شبکه‌های سیاسی عبارت است از: تبادل منابع بین بازیگرانی که به طور متقابل با هم وابسته‌اند (رجوع به جدول ۲ـ۱)

با عنایت به ماهیت شدیداً فنی حکومت در اتحادیه اروپایی، می‌توان انتظار داشت که شبکه‌های سیاسی تحت کنترل اجتماعات شناختی باشد؛[1] یعنی شبکه متخصصانِ دارای مهارت در یک حوزه خاص، تا مسائل را تعریف کرده استدلال‌های تخصصی، به‌منظور توجیه انتخاب‌های سیاسی را عرصه نماید. با این همه، اتحادیه اروپایی موقعیت‌هایی را نیز برای کنش سیاسی، یعنی عمل هدفمند در تعقیب اهداف سیاسی، فراهم می‌نماید. شبکه‌های سیاسی می‌توانند تأمین کننده دسترسی به «ائتلاف‌های حمایتی» سیاسی ـ مرکب از مقامات رسمی منتخب و بوروکراتیک، رهبران گروه‌های ذی‌نفع، روزنامه‌نگاران و دیگر بازیگرانی که مایلند دستور کار سیاسی اتحادیه اروپایی را هدایت کنند ـ باشند. ائتلاف‌های حمایتی موفق می‌توانند، دستور کار سیاسی اتحادیه اروپایی را به نحوی تغییر دهند که ترتیب اولویت‌های آن تغییر یابد. برای مثال زمانی دولت‌های عضو، ابتدا نیاز به منشور اجتماعی را پذیرفتند و سپس پروتکل اجتماعی معاهده ماستریخت، برای قراردادن پروژه ۱۹۹۲ در کنار سیاست‌های اجتماعی اتحادیه، را به تصویب رساندند.

---

1. Epistemic Communities.

اصلاحات نهادی، اغلب دریچه‌های جدیدی را بر روی ائتلاف‌های حمایتی می‌گشایند. روند همکاری ـ ناشی از سند واحد اروپایی ـ نه تنها باعث اصلاحات داخلی درخور ملاحظه‌ای در کمیسیون شد (ایجاد یک واحد جدید در دبیرخانه کل برای ایجاد ارتباط با پارلمان اروپایی)، بلکه به شبکه‌های سیاسی برگزیده، «کارت عضویت» اعضای پارلمان اروپایی را نیز اعطا کرد. بعد از آن که معاهده ماستریخت گامی دیگر پیش نهاد و حکم به «تصمیم‌گیری مشترک»[1] داد، کمیسیون مجبور شد تا کمیته‌های مرتبط با پارلمان را در مراحل اولیه فرآیند سیاسی درگیر نماید. و گاهی حتی به اعضای پارلمان اروپایی کمک کند تا پیش‌نویس‌هایی برای اصلاح قوانین پیشنهاد شده از سوی کمیسیون را، که مورد قبول دو طرف باشد، تهیه کنند.

پارلمان اروپایی در برخی حوزه‌ها، تبدیل به بازیگر بسیار قدرتمندی شد و این مسأله تا حدی به این دلیل بود که تصمیم‌گیری مشترک فقط در خصوص برخی از مسائل (مثلاً بازار داخلی) و نه تمام مسائل (مانند سیاست کشاورزی) اعمال می‌شد. بدین صورت تحلیل شبکه‌های سیاسی به ما کمک می‌نماید تا به درک این موضوع نایل آییم که تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی تا چه حد «بخش ـ بخش»[2] است.

با توجه به این‌که در هر بخش، شبکه‌های رقیب برای کنترل دستور کار سیاسی اتحادیه با یکدیگر رقابت می‌کنند، شبکه‌ها به یک «حمایت کننده» کارآمد نیاز دارند؛ (یعنی کارگزاری که بتواند تضمین نماید زمانی که یک طرح سیاسی به سطح تصمیم‌گیری سیستمی می‌رسد بازیگران آن بخش از

---

1. Co- decision.

2. Sectorised.

حمایت یک حامی برخوردار خواهند بود). بهترین کاندیدا برای این مقام، عضوی از کمیسیون است که مسئولیت یک مجموعه کاری مشخص را بر عهده دارد. در صورتی که کمیسیونر شبکه‌ها بتواند اعتماد همکارانش را در مجمع و نیز نمایندگان دولت‌ها و وزرا ـ که در نهایت تصویب سیاست‌ها با آنهاست ـ جلب نماید، باعث قدرتمند شدن شبکه‌ها می‌شود. در مواقعی که شبکه‌های سیاسی فاقد یک حامی کارآمد باشند، احتمال دارد که منافع آن‌ها از سوی «حامیان» شبکه‌های رقیب کنار زده شود.

در چنین وضعیتی، آن دسته از شبکه‌های سیاسی که از خود همبستگی نشان داده بتوانند راهی به سمت اجماع داخلی بیابند، از امتیازات بیشتری برخوردارند. بدین ترتیب کمیسیون، راهی طولانی برای برپا کردن حوزه‌هایی از گروه‌های اروپایی در هر اداره کل طی می‌کند که در عمل حامی شکل‌گیری آن‌ها است. تعداد گروه‌های اروپایی[1] با ویژگی عضویت مستقیم (در مقابل گروه‌هایی که به صورت فدراسیون از گروه‌های ملی‌اند) که به طور رسمی از سوی کمیسیون به رسمیت شناخته شده‌اند، افزایش درخور توجهی یافته است. گروه‌های اروپایی نسبتاً منسجمی در بخش‌های علوم دارویی، فناوری اطلاعاتی (IT) و اتومبیل‌سازی ایجاد شده‌اند و این امر ناشی از سه فاکتور است: جهت‌گیری قویاً بین‌المللی این صنایع، روشن بودن حیطه اختیارات اتحادیه اروپایی در این بخش و اداره شدن این بخش‌ها به وسیله تعداد کمی از شرکت‌ها. در تمامی این بخش‌ها می‌توان اجتماعاتی سیاسی را دریافت که به نحو منسجمی به یکدیگر پیوند خورده‌اند.

---

1. Euro-groups.

لازم است به خاطر بیاوریم که منتقدان کارکردگرایی جدید، نقش مهمی چون «موتور همگرایی» را به این گروه‌های ذی‌نفع نسبت می‌دادند؛ اما به ندرت این گونه به نظر می‌رسد که نمایندگان گروه‌های اروپایی در بروکسل از استقلال عمل برخوردار باشند. در واقع قدرت واقعی از ارگان‌های نماینده در بروکسل به سازمان‌های ملی دولت‌های عضو منتقل شده است و بسیاری از گروه‌های اروپایی چیزی بیش از مجموع اعضای خود نیستند. در کنار هم قرار گرفتن کلیه منافع در روند تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی امری دشوار است و به ندرت رخ می‌دهد.

برخی حتی بر این اعتقادند که در نتیجه فقدان گروه‌های فشار فراملی قدرتمند (و یا احزاب سیاسی گسترده در سطح اروپا) نوعی «خلاء حمایتی» به وجود آمده است. تعداد گروه‌های ذی‌نفع در بروکسل ناگهان از ۲۰۰ گروه در سال ۱۹۶۰ به چیزی در حدود ۲۲۰۰ گروه در اواسط دهۀ ۹۰ رسید. با این حال اکثر این گروه‌ها هم‌چنان جهت‌گیری‌های ملی یا زیرملی داشته‌اند. در سال ۱۹۹۰ بیش از ۱۰/۰۰۰ لابی کننده در بروکسل وجود داشت؛ اما اغلب این افراد تنها نمایندگی یک شرکت را برعهده داشتند و یا تنها نماینده شرکت خود ـ به علاوه کارمند دفتری ـ در بروکسل بودند. به نظر می‌رسد که این برآورد که کمیسیون سالانه چیزی در حدود ۳۰ هزار نفر را در جلسات خود گردهم می‌آورد، تا حدی نمی‌تواند نشان دهنده تکثرگرایی اروپایی باشد؛ زیرا بیش از ۸۰ درصد از این افراد، کارمندان کشوری ملی هستند. در واقع اغلب تحقیقات موجود دربارۀ

نمایندگی منافع در اتحادیه اروپایی به این نتیجه رسیده‌اند که برخلاف انتظار، به نظر می‌رسد که تصمیم‌گیری چند سطحی - در مقیاس با تصمیم‌گیری متمرکز سلسله مراتبی - پدید آورندهٔ نوعی مزیت برای بازیگران دولتی نسبت به بازیگران خصوصی است.

نتیجه‌گیری

در این نوشتار، به بررسی ادبیات موجود در حوزهٔ مفاهیم و نظریاتی که بتوانند ما را در فهم تصمیم‌گیری اتحادیه اروپایی یاری نمایند، پرداختیم روشن است که هرگاه اتحادیه اروپایی تصمیمی می‌گیرد، این تصمیم پس از یک فرآیند بحث حاصل شده است. در نتیجه، ما باید نسبت به شیوه‌های مختلف چانه‌زنی که وجه مشخصه چانه‌زنی در سطوح مختلف تحلیلی هستند، حساس باشیم (رجوع به جدول ۲ـ۱). چانه‌زنی در خصوص اغلب تصمیمات «تاریخ‌ساز» عمدتاً در بین دولت‌ها صورت می‌گیرد. در عین حال، کارکردگرایی جدید در توضیح این که چرا و چگونه زمینه همگرایی اروپا تا آن اندازه تغییر یافت که منجر به شکل‌گیری صورت جدیدی از همگرایی در سال‌های ۱۹۸۰ شد؛ یا این که چرا و چگونه این زمینه به وسیله دادگاه اروپایی و فرآیندهای یکپارچگی حقوقی تحدید شده است، به ما کمک می‌کند.

وقتی که اتحادیه اروپایی سیاستی را تدوین می‌کند، چانه‌زنی در میان نهادهایی از قبیل کمیسیون، شورا و پارلمان اروپایی به

همان‌اندازه میان دولت‌ها صورت می‌گیرد. گرچه رکن اصلی اتحادیه اروپایی بین دولتی است؛ اما اهمیت اهداف نهادی در فرآیند سیاست‌گذاری در این اتحادیه بسیار بیش‌تر از اغلب نظام‌های حکومتی دیگر است. نهادهای اتحادیه اروپایی اغلب بیش از آن که درگیر اهداف سیاسی واقعی باشند، درگیر کسب موقعیت نهادی هستند.

در نهایت، اغلب سیاست‌های اتحادیه اروپایی محصول نهایی انتخاب‌هایی سیاسی، هستند که از سوی وزرا یا اعضای پارلمان اروپایی صورت می‌گیرند؛ اما شکل این انتخاب‌ها به سبب تصمیماتی که در شبکه‌های سیاسی زیر سیستمی گرفته می‌شوند، مشخص می‌شود. بازیگرانی که می‌خواهند به شبکه‌های سیاسی نفوذ نمایند باید دارای منابع ارزشمندی باشند تا در راه کسب اهداف خود به مبادله آن‌ها بپردازند. چانه‌زنی در درون شبکه‌های سیاسی اتحادیه اروپایی اغلب به صورت غیررسمی است، اما شبکه‌های بخشی، همانند دولت‌ها، در چارچوب قواعد نهادینه شده‌ای عمل می‌کنند که هم‌کنش را ممکن می‌سازند و هم آن را محدود می‌نمایند. به بیان دیگر، شبکه‌ها تنها وقتی قادر به فعالیت هستند که به نهادهایی فراگیر، استوار شده باشند. حتی با وجود آن که تقریباً هر مسأله‌ای در فرآیند تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپایی درخور چانه‌زنی است؛ اما نهادهای رسمی، قواعد تصمیم‌گیری و هنجارهای پذیرفته شده، نقش اساسی در تعیین چگونگی این بازی دارند.

جدول ۱ـ۱. تصمیم‌گیری چند سطحی در اتحادیه اروپایی

سطح	نوع تصمیم	بازیگران مسلط	مثال
فراسیستمی	تاریخ ساز	شورای اروپایی، دولت‌های شرکت‌کننده در کنفرانس‌های بین دولتی، دادگاه اروپایی	تائید قانون حمایت از بازارهای داخلی
سیستمی	تدوین سیاست	شورا، کمیته نمایندگان دائم، پارلمان اروپایی (تحت تصمیم‌گیری مشترک)	موافقت با رهنمودها در صدد ایجاد یک بازار داخلی برای موتورسیکلت‌ها
زیرسیستمی	شکل‌دهی به سیاست	کمیسیون، گروه‌های کاری شورا کمیته‌های پارلمان اروپایی	پیشنهاد مبنی‌بر این که تمام موتورسیکلت‌های دارای جواز در اتحادیه باید محدودیت‌های ویژه‌ای را رعایت کنند.

جدول ۲ـ۱. جایگاه‌های مختلف برای نظریات

سطح	نوع تصمیم	شیوه چانه‌زنی	منطق	بهترین نظریه
فراسیستمی	تاریخ‌ساز	بین‌دولتی	سیاسی	بین حکومت‌گرایی لیبرال، کارکردگرایی جدید
سیستمی	تدوین سیاست	بین نهادی	سیاسی ـ تکنوکراتیک	نهادگرایی جدید
زیرسیستمی	شکل‌دهی به سیاست	تبادل منابع	تکنوکراتیک؛ اجماعی	تحلیل شبکه‌های سیاسی

هم‌گرایی امنیتی در اروپا: از افسانه تا واقعیت

حسن سعید کلاهی*

«شما سربازان و پرستاران جنگ بعدی
خواهید بود. جنگ دیگری نیز وجود
خواهد داشت. جنگ همیشه بوده است.»
ژنرال جورج پاتون ـ ۱۹۴۵

مقدمه

ماجرای هم‌گرایی اروپایی با مباحث دفاعی شروع می‌شود. پیمان‌های دنکرک (در سال ۱۹۴۷) به‌ویژه پیمان بروکسل (در سال ۱۹۴۸)، از همان ابتدا هدفشان تأمین امنیت مشترک بود که بتواند از جنگی دیگر در آینده جلوگیری کند؛ اما در اوایل دهۀ ۵۰ به علت تلاش دولت‌های اروپای غربی برای حفظ حاکمیتشان و پیچیده شدن بحث امنیتی در اروپا، به‌دلیل تجدید

*. کارشناس ارشد مطالعات اروپا و عضو شورای غیردولتی مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی تهران

تسلیحات آلمان و نیاز به یک اتحاد فراآتلانتیکی، نخستین تلاش برای هم‌گرایی دفاعی و ایجاد جامعه دفاع اروپایی با شکست روبه‌رو شد؛ سپس برای مدت پنجاه سال، مباحث دفاعی در اروپا حالت تابو پیدا کرد.

اینک اتحادیه اروپایی به‌گونه‌ای رسمی در حال ایجاد مجموعه‌ای از نهادهای دفاعی و امنیتی با ثبات است و به‌تدریج به سمت ایجاد یک نیروی نظامی مستقل حرکت می‌کند؛ هم‌چنین اتحادیه خود را برای مذاکره با ناتو بر سر موضوعات کلیدی مرتبط با آیندهٔ امنیت در اروپا آماده می‌کند؛ بنابراین، هدف نوشتهٔ حاضر معرفی زمینه‌های شکل‌گیری مباحث امنیتی اروپایی در پنجاه سال گذشته بوده در عین حال نگارنده بر آن است تا وضعیت فعلی این نهادها را بررسی و ارزیابی کند.

امنیت در اروپای پس از جنگ

با پایان جنگ جهانی دوم، اختلاف دیدگاه‌های قدیم در روابط شوروی کمونیست و غرب سرمایه‌داری دوباره مطرح شد. در این زمان، یعنی سال ۱۹۴۵، نیروهای شوروی بخش عمده‌ای از اروپای شرقی تا آن سوی برلین را تحت اشغال خود داشتند و حتی انفجار اولین بمب اتمی در ژاپن نیز نتوانسته بود ارتش سرخ را وادار به عقب‌نشینی کند. احزاب کمونیستی در سرتاسر اروپا فعالیت می‌کردند و در تلاش بودند تا از طریق اعتصاب‌ها، بحران اقتصادی در غرب را تشدید و در نتیجه حکومت‌های غربی را ساقط کنند.

از طرف دیگر، بحران اقتصادی ناشی از خسارت‌های جنگ، باعث ایجاد

چند حکومت بی‌ثبات در غرب شده بود؛ ضمن آن‌که کشورهای بزرگ اروپایی در تلاش برای بقا بودند. اقتصاد انگلستان ویران و بخش عمده‌ای از صنایع این کشور نابود شده بود و هنوز توان بازسازی آن را نیافته بود؛ این در حالی بود که به‌تدریج بحران، مستعمراتی امپراتوری‌اش را در بر می‌گرفت؛ بنابراین بریتانیا تقاضای کمک از ایالات متحده نمود و در سال ۱۹۴۵ این کشور یک وام ۳/۸ میلیارد دلاری از آمریکا دریافت کرد(۱) و در مقابل، متعهد شد تا به سلطه انحصاری بریتانیا بر گروه استرلینگ خاتمه دهد و نیز ناگزیر شد بپذیرد تا پول رسمی کشورهای عضو جامعه مشترک‌المنافع بریتانیا (از این پس) کاملاً قابل تبدیل به دلار باشد.(۲)

فرانسه نیز سرنوشت مشابهی داشت. مدت نزدیک به دو قرن، منافع فرانسوی‌ها و آمریکایی‌ها در هر دو جهان کهنه و نو تلاقی پیدا کرده بود. در سال ۱۹۴۵ «دوگل» مجبور شد غرور زیاد از حدش را زیرپا گذاشته از واشنگتن تقاضای وام یک میلیارد دلاری بنماید. این تقاضا تا حد بسیاری برآورده گردید؛ در عوض فرانسه متعهد شد کمک‌های دولتی و کنترل ارزی را که به صادرکنندگان فرانسوی در بازار جهانی موقعیت بهتری داده بود، کاهش دهد.(۳) قوی‌ترین اقتصاد اروپا، یعنی آلمان تقسیم و ویران شده بود، و وضعیت ایتالیا اندکی بهتر از آلمان بود. اسپانیا نیز با نظام حکومت فاشیستی خود، در انزوایی خود خواسته قرار گرفته بود.(۴)

همزمان با وخامت اوضاع اقتصادی اروپای غربی، کشورهای اروپای شرقی نیز یکی بعد از دیگری به دامان کمونیسم سقوط می‌کردند. شوروی ابتدا سلطه خود را بر لهستان و سپس تا زمستان ۱۹۴۶ بر رومانی تحکیم

کرد. در کنفرانس مسکو دولت‌های غربی متقاعد شدند که اتحاد شوروی تهدید جدیدی علیه دموکراسی‌های غربی است و سپس در اکتبر ۱۹۴۷ شوروی با همکاری احزاب کمونیستی اروپایی، کمینترم را تأسیس کرد و سال بعد کودتای پراگ باعث تثبیت سلطه شوروی بر چکسلواکی و در نهایت اروپای شرقی شد.[۵]

پیشروی شوروی در شرق اروپا، سیاست‌مداران آمریکایی را متقاعد کرد که برای مقابله با شوروی باید آلمان در صحنه جهانی دوباره مطرح گردد. در سال ۱۹۴۶ «جورج مارشال» وزیر خارجه وقت آمریکا، به کنگره این کشور یادآور شد که احیای اروپا مستلزم احیای آلمان است. بدون احیای تولیدات آلمان؛ اقتصاد اروپا احیا نخواهد شد؛ اما باید مواظب باشیم آلمان احیا شده نتواند یک بار دیگر جامعه اروپا را تهدید کند؛[۶] اما این موضوع با مخالفت فرانسه روبه‌رو شد. فرانسویان در اصل برای مقابله با خطر آلمان، در ۴ مارس ۱۹۴۷، پیمان دنکرک را با انگلستان به مدت ۵۰ سال منعقد کردند.[۷] در ۱۲ مارس همان سال ترومن اعلامیه جنگ سرد را صادر کرد. هم‌چنین کنگره کلیات آموزه ترومن را تشریح کرد و از آمریکاییان خواست تا به تعهد جهانی علیه کمونیسم بپیوندند.[۸]

سقوط چکسلواکی در سال ۱۹۴۸ باعث گردید تا فرانسه و انگلستان متوجه خطر فزاینده شوروی شوند؛ بنابراین، این دو کشور با شرکت دولت‌های بلژیک، لوکزامبورگ و هلند پیمان بروکسل را در ۱۷ مارس ۱۹۴۸ به امضا رساندند. هدف اصلی امضاکنندگان پیمان این بود که بتوانند در صورتی که به آن‌ها تجاوز شد، مابقی دولت‌های امضاکننده به یاری آنان

بشتابند. این پیمان اولین اقدام در عرصهٔ امنیتی اروپای غربی برای دفاع دسته‌جمعی بود. در سپتامبر ۱۹۴۸ دول امضاکنندهٔ پیمان، دفاع هوایی خود را با یکدیگر هماهنگ کرده ارگان فرماندهی متحد را پدید آوردند.[۹]

در ۲۴ ژوئن ۱۹۴۸، شوروی به بهانه تعمیر جاده‌ها و راه‌آهن، تمام ارتباط زمینی میان برلین و نواحی غربی را متوقف کرد و تنش میان غرب و شرق به اوج خود رسید. آمریکاییان به مدت ۱۰۰ روز تدارکات هوایی به برلین فرستادند تا این‌که شوروی دست از محاصره برلین کشید.[۱۰]

محاصره برلین روشن ساخت که کشورهای اروپایی بدون حمایت ایالات متحده، قادر به تأمین امنیت خود نیستند؛ بنابراین اعضای بروکسل در آوریل ۱۹۴۹ به همراه ایالات متحده و کانادا مذاکرات خود را برای ایجاد سازمان آتلانتیک شمالی (ناتو) شروع کردند. آنان از کشورهای دانمارک، ایرلند، ایتالیا، نروژ و پرتغال دعوت کردند تا جزو اعضای مؤسس پیمان باشند. کشورهای عضو پیمان، تصمیم به ادغام سازمان‌های نظامی‌شان در سازمان جدید گرفتند و ناتو تبدیل به مهم‌ترین سازمان نظامی در اروپا گردید.[۱۱] ترومن پیمان را به ستاد نیروهای مسلح ایالات متحده فرستاد و ژنرال عمر برادلی (فرمانده کل ستاد مشترک نیروهای مسلح آمریکا) در کمیته روابط خارجی اظهار کرد که کشورهای اروپای غربی بر این موضوع تأکید دارند که ناتو بیشتر یک سازمان دفاعی در برابر شوروی است، نه یک نهاد در چارچوب نظام دفاع دسته‌جمعی سازمان ملل و به این ترتیب موافقت کنگره جلب شد.[۱۲]

سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) دارای یک مقدمه و ۱۴ ماده است

در مقدمه پیمان آمده است: شرکت‌کنندگان پیمان دوباره تأکید می‌کنند که پیمانشان با اهداف و اصول منشور ملل متحد مغایرت نداشته خواهان زندگی صلح‌آمیز همه مردم و دولت‌ها هستند؛ بنابراین، تلاش‌هایشان را برای دفاع دسته‌جمعی به‌منظور حفظ صلح و امنیت یکی ساخته‌اند.[۱۳]؛ اما مهم‌ترین قسمت پیمان مربوط به ماده ۵ است که مقرر می‌دارد: «طرف‌های قرارداد توافق دارند که حمله مسلحانه به یک یا چندعضو در اروپا یا آمریکای شمالی به منزلهٔ حمله به همهٔ اعضا تلقی خواهد شد، ... هر یک از آن‌ها به طرف یا طرف‌هایی که با چنین حمله‌ای مواجه شوند، کمک خواهند کرد.» در همین ماده، به ماده ۵۱ منشور ملل متحد استناد شده است.[۱۴] در خصوص محیط عمل پیمان و شرایط و عقوبت نیز در ماده ۱۰ تصریح شده است که کلیه دولت‌های قاره اروپا می‌توانند به این پیمان ملحق شوند.[۱۵] در نهایت پیمان، در ۲۴ آگوست ۱۹۴۹ با شرکت کشورهای ایالات متحده آمریکا، کانادا، ایتالیا، ایسلند، بریتانیا، بلژیک، پرتغال، دانمارک، فرانسه، لوکزامبورگ، هلند و نروژ لازم‌الاجرا شد.[۱۶]

امنیت اروپا از خروشچف تا گورباچف

در دههٔ ۵۰ کوشش ایالات متحده برای تجدید تسلیحات آلمان با مخالفت شدید فرانسه روبه‌رو شد. دولت فرانسه کوشید از طریق پیمان جامعه دفاعی اروپایی، آلمان را مهار کند؛ بنابراین، دولت فرانسه در ماه می ۱۹۵۲ پیمان را امضا نمود؛ اما پارلمان فرانسه در ۱۹۵۴ پیمان را رد کرد.[۱۷] عدم تصویب پیمان باعث شد تا فرانسه تحت فشار آمریکا برای پیوستن آلمان به ناتو قرار

گیرد. با ادامه مخالفت فرانسه، وزیر امور خارجه بریتانیا از توسعه اتحادیه اروپای غربی (که در واقع توسعه پیمان دنکرک بود) از طریق ملحق شدن آلمان حمایت می‌کرد. هم‌زمان، دالس، (وزیر خارجه ایالات متحده) متعهد شد در صورتی که فرانسه، ایده اتحادیه اروپای غربی را بپذیرد، سربازان آمریکایی در اروپا باقی خواهند ماند ... آدنائر (صدراعظم آلمان) نیز متعهد شد آلمان بدون تصویب فرماندهی ناتو و اکثریت دوسوم در شورای اتحادیه اروپای غربی، موشک‌های دوربرد یا سلاح‌های میکروبی یا شیمیایی نخواهد ساخت. این توافق‌نامه در اکتبر ۱۹۵۴ امضا شد و در اول ژانویه ۱۹۵۵ پارلمان ملی فرانسه آن را تصویب کرد.[۱۸] با تصویب پیمان، اتحادیه اروپای غربی ایجاد گردید و آلمان وارد ناتو شده تجدید تسلیحات نظامی آلمان در قالب ساختارهای نظامی اتحادیه اروپای غربی عملی گردید.[۱۹] هم‌زمان با این تحولات و در سال ۱۹۵۱ به یونان و ترکیه اجازه داده شد تا در طرح دفاعی منطقه مدیترانه مشارکت کنند و در سپتامبر ۱۹۵۱ از این دو دولت دعوت به عمل آمد تا به پیمان ناتو بپیوندند؛ بنابراین در فوریه ۱۹۵۱ دو کشور وارد ناتو شدند.[۲۰]

اهداف اتحادیه اروپای غربی[1] عبارت بودند از: ایجاد بستری مناسب برای توسعه اقتصادی اروپای غربی که در نتیجه، دولت‌های عضو موظف به همکاری اقتصادی و ممانعت از هر نوع سیاست‌های خشن اقتصادی شده از همگامی اروپا در عرصه اقتصادی حمایت می‌کردند. در فاصله سال‌های ۱۹۵۴ الی ۱۹۷۳، اتحادیه کمک زیادی در پیوستن آلمان غربی به اتحادیه

---

1. WEU

آتلانتیک نمود؛ هم‌چنین اعتماد متقابل میان دولت‌های اروپایی را به‌وسیله مسئولیت‌پذیری برای کنترل تسلیحات فراهم آورد و نیز مشکلات منطقه سار را حل نمود.[۲۱]

در طول دهۀ ۵۰ رشد اقتصادی اروپا و تأسیس بازار مشترک اروپایی، باعث شد تا اروپاییان، به‌خصوص فرانسه به‌تدریج تلاش کنند تا توازن قوا در ناتو پدید آورند. با به قدرت‌رسیدن مجدد دوگل در اواخر دهۀ ۵۰، این روند تشدید شد. از طرف دیگر، در ایالات متحده همواره این تمایل وجود داشت که باید اروپاییان ـ از این‌که وضعیت اقتصادی‌شان بهبود یافته است ـ سهم بیشتری را برعهده گیرند؛ برای مثال، در ۴ ژوئیه ۱۹۶۲، کندی بیانیه خود را مبنی بر وابستگی متقابل ایالات متحده و اروپای متحد اعلام کرد: «اروپای منسجم از نظر سیاسی و اقتصادی، شریک برابر آمریکا خواهد بود و در مسئولیت‌ها و تعهدات رهبری جهانی مشارکت خواهد داشت.»[۲۲]؛ بنابراین، ایالات متحده دائماً اروپاییان را تهدید می‌کرد در صورتی‌که نقش بیشتری برعهده نگیرند، این کشور از اتحادیه خارج خواهد شد.[۲۳]

فرانسه نیز دیدگاهی مشابه دیدگاه ایالات متحده در زمینه روابط اروپا ـ آتلانتیک داشت؛ اما به‌رغم مشابهت، تفاوت اساسی میان مشارکت‌داشتن در مسئولیت تحت سیطره یک قدرت با آزادی عمل در یک ساختار دوقطبی وجود دارد؛ بر این اساس دوگل شروع به گسترش روابط خود با آلمان در عرصه امنیتی نمود و در ۲۲ ژانویه ۱۹۶۳ پیمان الیزه میان دوگل و آدنائر به امضا رسید. این پیمان هر دو کشور را متعهد به همکاری در زمینه دفاعی می‌کرد و این همکاری شامل تولید تسلیحات نظامی و نیز آموزش نیروی

انسانی بود و همین پیمان بعدها زمینه‌ساز ایجاد ارتش واحد اروپایی گردید.[۲۴]

بعد از انعقاد پیمان الیزه، فرانسه کوشید تا آلمان را از ناتو جدا سازد و این پیمان را هستهٔ مرکزی ارتش اروپایی قرار دهد. با این حال، با کناره‌گیری فرانسه از ناتو، سال ۱۹۶۶، روابط دو کشور آلمان و فرانسه در عرصهٔ امنیتی رو به سردی نهاد و عملاً پیمان ناتو به مدت ۲۰ سال کنار گذاشته شد.[۲۵]

به هر حال، در دوران جنگ سرد اروپاییان سیطرهٔ بی‌چون و چرای ایالات متحده را، البته با اندکی اغماض، پذیرفته بودند. (برای مثال، در جریان جنگ ویتنام، دولت‌های هم‌پیمان آمریکا در ناتو، هیچ کمکی به این کشور نکردند و با اضطراب توأم با شادمانی باطنی از این گرفتاری آمریکا، نظاره‌گر نتایج اقتصادی و سیاسی جنگ ویتنام بودند). لودویک ارهارد (صدراعظم و وزیر دارایی پیشین آلمان)، ابراز عقیده کرد که ایالات متحده، از طریق جنگ ویتنام، تورم را به کشورهای اروپایی صادر می‌کند. شارل دوگل نیز طی یک سخنرانی که در سال ۱۹۶۶ در ورزشگاه پنوم پن (کامبوج) ایراد نمود، شدیدترین انتقادات را متوجهٔ آمریکا کرد.[۲۶] اما در عین حال آنان برای به چالش کشیدن قدرت این کشور، ناتوان و در عین حال بی‌میل بودند.[۲۷]

با فرا رسیدن دههٔ ۷۰ معادلات قدرت در عرصهٔ جهانی تغییر کرد. ناکامی آمریکا در جنگ ویتنام باعث گردید تا این کشور برای مداخلات نظامی در امور داخلی کشورهای دیگر تعامل بیشتری به خرج دهد و سیاست «ویتنامی‌کردن جنگ» را در پیش گیرد. از طرف دیگر ظهور چین به‌صورت یک قدرت هسته‌ای بزرگ باعث گردید تا ایالات متحده توجه بیشتری به این

کشور نموده برقراری روابط با چین باعث تعدیل در دیدگاه‌های شوروی شود؛ هم‌چنین در این دوره، کشورهای اروپایی پیشرفت فوق‌العاده‌ای در عرصه اقتصادی داشتند. آنان کوشیدند تا امنیت خود را در قالب‌های اقتصادی پی‌ریزی کنند؛ بنابراین در حالی‌که «نگاه به شرق» ویلی برانت باعث تعامل بیشتر این کشور نسبت به آلمان شرقی می‌شد، گسترش روابط اقتصادی اروپاییان با آن سوی پرده آهنین موجب شد که زمینه برای کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا[1] فراهم شود.

زمینه‌های کنفرانس امنیت و همکاری اروپا به‌تدریج و از اوایل دهۀ ۷۰ فراهم شد. این کنفرانس با اعلامیه نهایی هلسینکی در سال ۱۹۷۵ و با حضور ۳۵ کشور، موجودیت یافت و گامی مهم در کاهش تنش میان غرب و شرق فراهم آورد و زمینه را برای همکاری‌های اروپایی توسعه داد؛[(۲۸)] اما این کنفرانس تنها چند سال توانست کارایی داشته باشد و با شروع دهۀ ۸۰ اوضاع بین‌المللی تغییر نمود.

دهۀ ۸۰ با اشغال افغانستان از سوی شوروی و برنامه جنگ ستارگان آمریکا شروع شد و در نتیجه دوران تازه‌ای از وحشت، بر اروپا سایه افکند؛ بر این اساس دوباره مباحث امنیتی مطرح شد و برنامه همکاری اروپایی[2] نتوانست به عرصه امنیتی تسری پیدا کند؛ از این رو به اتحادیۀ اروپای غربی به‌منزلۀ تنها سازمان فعال در بحث امنیت نگریسته شد. دولت‌های فرانسه و بلژیک، زمینه را برای ملاقات در سطح وزیران دفاع و خارجه، طی نشست رم در ۲۷ و ۲۸ اکتبر ۱۹۸۴ فراهم کردند و اعلامیه رم باعث فعال شدن

---

1. OSCE
2. EPC

اتحادیه گردید.[۲۹] طی این اعلامیه قرار بر این شد که تعریف جدیدی از هویت اروپایی عرضه شود و در این رابطه سالانه دو بار وزیران عضو با یکدیگر ملاقات کرده به بررسی آثار بحران در جهان و تأثیراتش بر اروپا بپردازند.[۳۰]

با فرا رسیدن نیمهٔ دوم دههٔ ۸۰ گورباچف در شوروی ظهور کرد و سیاست‌های وی برای تنش‌زدایی با غرب، زمینه را برای فعالیت‌های استقلال‌طلبانه اروپایی فراهم آورد. در این دوره در سطح اروپا، اتحادیهٔ اروپای غربی فعالیت‌های خود را توسعه داد. در سال ۱۹۸۷ شورای وزیران اتحادیه، «خط مشی منافع امنیتی اروپایی» را پذیرفتند که به خط و مشی لاهه مشهور شد و به موجب آن اتحادیه متعهد به ایجاد اتحادیه اروپایی شد و این‌که اتحادیه در درازمدت به مباحث امنیتی بپردازد. در سال‌های ۱۹۸۷ و ۱۹۸۸ اتحادیه موظف به پاکسازی مین‌ها در خلیج‌فارس شد.[۳۱]

این عملیات با استناد به ماده صد پیمان بروکسل بود که طبق آن «با درخواست هر یک از اعضا در شورا، بایستی فوراً دولت‌های عضو تشکیل جلسه داده موقعیتی را که صلح را به خطر انداخته و یا خطر بی‌ثباتی اقتصادی را به‌دنبال دارد را بررسی کنند و تصمیمات لازم گرفته شود. در جنگ خلیج‌فارس نیز دولت‌های عضو با توجه به قطع‌نامه ۶۶۱، اقدامات خود را توسعه دادند و طی نشست سران در ۲۱ آگوست سال ۱۹۹۰ پاریس، نیروهای اتحادیه در کنار سایر نیروهای سازمان ملل قرار گرفت.[۳۲]

هم‌زمان با توسعه کارکردهای اتحادیه اروپای غربی، در سال ۱۹۸۸ دو دولت فرانسه و آلمان تصمیم گرفتند تا همکاری‌های نظامی نزدیک‌تری با

یکدیگر برقرار کنند. آنان اعلام کردند که به‌دنبال ایجاد شورای دفاعی فرانسه و آلمان هستند تا این شورا هسته مرکزی در مباحث امنیتی باشد و زمینه را برای ایجاد ارتش واحد بر اساس پیمان الیزه فراهم کند.[۳۳]

چالش‌های امنیتی اروپا در دوران پس از جنگ سرد

با پایان جنگ سرد منطقی بود که روابط امنیتی اروپا ـ آمریکا تغییر کند. با توجه به از میان رفتن هرگونه تهدید کلان نسبت به امنیت اروپا، دیگر اروپاییان تمایل کمی داشتند که اتحادی پیچیده را که همراه با رفتارهای تردیدآمیز و دوگانه آمریکا بود تحمل کنند. یک مقام وزارت خارجه (آمریکا) در دسامبر ۱۹۸۹ گفت: «پیمان ناتو ... لازم است. برای این‌که ایالات متحده بتواند «معماری سیاسی و امنیتی در حال پیدایش اروپا» را شکل دهد.»[۳۴] حال آن‌که هم‌زمان آمریکا، اروپاییان را برای مشارکت بیشتر در هزینه‌ها تحت فشار قرار می‌داد. در چنین وضعیتی همراه با سایر مباحث، پروژه سیاست خارجی و امنیتی مشترک[1] مطرح شد (مواد ۱۱ و ۱۲ پیمان) و البته پیش از آن نیز پژوهش‌های گسترده‌ای صورت گرفته بود تا تمام ابعاد قضیه روشن شود و تأسیس اتحادیه اروپایی[2] همراه با سیاست خارجی و امنیتی مشترک همراه گردد.[۳۵] هم‌زمان با مباحث اتحادیه اروپایی، سازمان‌های دفاعی اروپایی رشد خود را ادامه دادند.

در ۱۴ اکتبر ۱۹۹۱ سران دولت‌های فرانسه و آلمان، زمینه‌های ایجاد ارتش اروپایی را فراهم ساختند. طی ملاقات سران دو کشور در روچیلد،

---

1. CFSP　　2. EU

گزارش واحدی با تأیید وزرای دفاع این کشور تهیه شد. متعاقب آن، ارتش واحد اروپایی چند هفته بعد در استراسبورگ ایجاد و در ۱۹ ژوئن ۱۹۹۲ و طی اعلامیهٔ پیترزبورگ، تصمیم گرفته شد که ارتش واحد در بخش‌هایی فعالیت کند که اتحادیه اروپای غربی در آن زمینه فعال نیست و نیز طی موافقت‌نامه ساکر (۲۱ ژانویه ۱۹۹۳)، ارتش واحد موظف به هماهنگ کردن کارکردهایش با ناتو شد و به‌زودی با پیوستن بلژیک (در سال ۱۹۹۳)، اسپانیا (در سال ۱۹۹۴) و لوکزامبورگ (در سال ۱۹۹۶) این ارتش تقویت شد.[۳۶]

وضعیت اتحادیه اروپای غربی نیز در این دوره متحول شد. در ژولای ۱۹۹۲، شورای وزیران اتحادیه تصمیم گرفتند که نیروی دریایی اتحادیه از قاچاق مواد غذایی به یوگسلاوی سابق در دریای آدریاتیک ممانعت به‌عمل آورد و هم‌زمان با نیروهای ناتو همکاری کند. در ۸ ژوئن ۱۹۹۲ و در ملاقات شورای ناتو و اتحادیه، مقرر شد که دو سازمان به‌منظور قطع‌نامه ۸۲۰ شورای امنیت، با یکدیگر همکاری کنند. طی این نشست موافقت شد که فرماندهی واحد برای عملیات در یوگسلاوی ایجاد شود و این فرماندهی در ۱۵ ژوئن ۱۹۹۳ ایجاد شد. در واقع طی این دهه، اتحادیه توانست در بیشتر مباحث امنیتی در شرق اروپا مشارکت داشته باشد. با تغییر سیاست انگلستان در سال ۱۹۹۸ و طی نشست هلسینکی در ۱۹۹۹، مقرر شد تا اتحادیه اروپای غربی زیرمجموعهٔ اتحادیه اروپایی شود.[۳۷]

هم‌چنین در این دوره کنفرانس امنیت و همکاری اروپا نیز شاهد تحولاتی بود. در ملاقات سران در پاریس به تاریخ نوامبر ۱۹۹۰، شرکت‌کنندگان «منشور پاریس برای اروپای جدید» را پذیرفتند. این منشور بیان‌گر تحول در

کارکرد حل مناقشات (میان شرق و غرب) در عرصه‌های تازهٔ همکاری بود. در سال ۱۹۹۲ طی نشست هلسینکی گام‌های بیشتری برداشته شد که مهم‌ترین آن تغییر اسم آن از «کنفرانس امنیت و همکاری اروپا»[1] به «سازمان امنیت و همکاری اروپا»[2] بود و در همین رابطه دبیرخانه‌ای دائمی نیز تأسیس گردید و به زودی مأموریت‌های خطیری بر عهده گرفت که مهم‌ترین آن طی موافقت‌نامه دیتون بود که OSCE مأموریت ویژه‌ای یافت. امروزه سازمان، ارتباط نزدیکی با سازمان ملل، ناتو و اتحادیه اروپایی برقرار کرده است و در عرصهٔ امنیتی مسئولیت‌های زیادی بر عهده گرفته است.(۳۸)

با این حال مهم‌ترین تحولات در اتحادیه اروپایی و اتحادیه آتلانتیک شمالی (ناتو) رخ داد. اتحادیه اروپایی ابتدا با مفهوم سیاست خارجی و امنیتی مشترک[3] فعالیت در عرصه امنیتی را شروع کرد و به‌زودی سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اروپایی[4] مطرح گردید.

با این حال در خود اتحادیه دیدگاه‌های دولت‌ها با یکدیگر متفاوت بود. در حالی‌که فرانسه و تا حدودی آلمان سعی در توسعهٔ بخش امنیتی اتحادیه داشتند، بریتانیا سردمدار مخالفت با چنین روندی بود. این کشور بر حضور و نقش ناتو و ایالات متحده در ساختار امنیتی اروپا و فعالیت اتحادیه اروپای غربی به‌منظور سیاست‌های ناتو اصرار می‌ورزید. حال آن‌که فرانسه بر دست‌یابی به یک هویت دفاعی اروپایی تأکید داشت و در تلاش برای تبدیل اتحادیه اروپای غربی به ساختار اصلی دفاع اروپایی و از طرفی تعریف جدیدی از تقسیم مسئولیت‌ها در ناتو بین اروپا و آمریکا بود.(۳۹) بنابراین، در

---

1. CSCE
2. OSCE
3. CFSP
4. CESDP

ابتدای دههٔ ۹۰ در حالی‌که فرانسه به تعریف و تمجید از ناتو می‌پرداخت،[۴۰] در همان حال به دنبال نقش تازه‌ای برای اروپاییان در اروپای مرکزی و شرقی و هم‌چنین به‌دنبال یک «کنفدراسیون اروپایی» در سطح قاره اروپا بود[۴۱]، در نتیجه به‌دنبال نقش سیاسی برای اتحادیه اروپایی بود.

در نیمه دوم دههٔ ۹۰ اوضاع تا حدودی تغییر کرد، از یک سو ناتو توانست مشروعیت خود برای بقا را با ورود به کوزوو به اثبات برساند و از سوی دیگر ضعف اروپاییان در بحران‌های منطقه‌ای اروپای شرقی باعث گردید تا فرانسه از بلندپروازی‌های خود دست بکشد. در چنین وضعیتی بود که تحول عمده‌ای در روند هم‌گرایی امنیتی اروپایی رخ داد.

در ژولای ۱۹۹۸، دولت تونی بلر، در لندن تصمیمی سرنوشت‌ساز در تاریخ بریتانیا گرفت و سیاست دفاع اروپایی را در رأس سیاست‌های خود قرار داد. این دولت برنامه «تجدیدنظر در دفاع استراتژیک» را اعلام کرد. در این طرح برای نخستین بار از عبارت «نقش حیاتی سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپایی» استفاده شده بود. در اکتبر همان سال و در ملاقات غیررسمی اعضای اتحادیه اروپایی (در اتریش)، نخست‌وزیر بریتانیا نشان داد که اگر شرایط فراهم شود، کشورش مخالفتی با توسعه سیاست دفاعی اتحادیه اروپایی ندارد.[۴۲] و سرانجام در ۴ دسامبر ۱۹۹۸، و در نشست سنت مالو، بریتانیا از آزادی عمل سیاسی و صلاحیت نظامی اتحادیه اروپایی حمایت کرد و زمینه برای ایجاد نیروی واکنش سریع اروپایی[۱] فراهم شد.

در نشست شورای اروپایی در هلسینکی، اعضا تصمیم به ایجاد یک

---

1. Rapid Reaction Force (RRF)

نیروی نظامی اروپایی توانمند گرفتند. این نیرو برای فعالیت در مدیریت بحران هم‌چنین اقدامات بشردوستانه و حفظ صلح به‌کار گرفته خواهد شد و در واقع طی همین نشست بود که اعضا تصمیم به ایجاد نیروی واکنش سریع اروپایی گرفتند و این نیرو در دسامبر ۲۰۰۲، مشتمل بر ۱۵ تیپ با نیروی تقریبی ۵۰ الی ۶۰ هزار نفری خواهد بود که بتواند حداقل به مدت یک سال به فعالیت خود ادامه دهد. این نیرو دارای فرماندهی و کنترل مستقل، و نیروی دریایی و هوایی خاص خود خواهد بود.

در طول دههٔ ۹۰، ناتو نیز تحولات زیادی به خود دیده است. در فاصله زمانی ۱۹۹۲ ـ ۱۹۸۹ عده‌ای پیش‌بینی می‌کردند که به زودی ناتو کارگردانی را در مقام یک اتحادیه نظامی، از دست خواهد داد؛[۴۳] اما در آن زمان نیروی قدرتمندتر از ناتو وجود نداشت که بتواند با پس‌لرزهای بعد از فروپاشی بلوک شرق مقابله کند؛ بنابراین کارکردهای ناتو تغییر کرد و به جای مفهوم «دفاع دسته‌جمعی» از مفهوم «امنیت دسته‌جمعی» استفاده شد.[۴۴]

در دوره پس از جنگ سرد، ایالات متحده برای این‌که بتواند این سازمان را با واقعیت‌های موجود تطبیق دهد از یک سو کوشید تا قطب اروپایی را در قالب هویت امنیتی و دفاعی اروپایی[۱] تقویت نماید و اروپاییان را وادار کند تا مسئولیت مشارکتی بیشتری در مأموریت‌های امنیتی برعهده گیرند[۴۵] و از سوی دیگر بحث گسترش ناتو را مطرح کرد.

مسأله گسترش ناتو به شرق به سال ۱۹۹۰ برمی‌گردد. در این سال، ناتو اعلامیه‌ای صادر کرد و در آن از عبارت «دست دوستی» به سوی شرق

---

1. ESDI

استفاده کرد. در نشست سران ناتو سال ۱۹۹۱ در رم، مفهوم استراتژی جدید مطرح و نیز شورای همکاری آتلانتیک شمالی آغاز به کار کرد. طی نشستی در سال ۱۹۹۷ سران در مادرید، لهستان، جمهوری چک و مجارستان برای عضویت در ناتو دعوت شدند در پی آن در نشست سران ناتو در سال ۱۹۹۹ واشنگتن، این سه جمهوری به صورت رسمی به ناتو ملحق شدند و سرانجام نشست پراگ در سال ۲۰۰۲ مطرح شد.[۴۶]

در اعلامیه نهایی نشست سران ناتو در پراگ (۲۱ نوامبر ۲۰۰۲)، در ماده یک آن می‌خوانیم: «ما رؤسای جمهور و نخست‌وزیران کشورهای عضو پیمان آتلانتیک شمالی، به‌منظور گسترش پیمان و تقویت ناتو در مواجهه با تهدیدات خطرناک و چالش‌های حاد امنیتی جدید قرن بیست‌ویکم، گردهم آمده‌ایم، مسلماً با دیدگاه مشترکی که در معاهده تجلی‌یافته، خود را متعهد به تحول ناتو با پیوستن اعضای جدید، قابلیت‌های مدرن و روابط جدید با «کشورهای همکار» می‌دانیم ... و در ماده پنجم آن می‌خوانیم که: کشورهای لتونی، استونی، لیتوانی، بلغارستان، رومانی، اسلونی و اسلواکی برای پیوستن به ناتو دعوت می‌شوند و نیز در ماده ۶ از سایر کشورهای اروپای شرقی درخواست می‌شود تا بکوشند شرایط برای ورود به ناتو را پیدا کنند.[۴۷]

امنیت اروپا: به سوی آینده؟!

اینک وقتی به روند تحولات اروپا در ۵۷ سال گذشته نگریسته می‌شود، می‌توان خط سیری از تلاش‌های دولت‌های اروپایی برای تأمین امنیت خود دید. در حالی‌که ظهور شوروی به‌منزلهٔ یک قدرت بزرگ در اروپا و ضعف

عمومی دولت‌های غربی اروپا، باعث ایجاد و تقویت ناتو به‌عنوان یک سازمان دفاعی ـ امنیتی می‌شد، در همان حال ترس از شعله‌ورشدن اختلافات میان اروپاییان باعث شکل‌گیری پیمان ناتو و دنکرک می‌گردید. در دهه‌های بعدی نیز امنیت اروپا متأثر از امنیت جهانی، فراز و نشیب‌هایی به خود می‌بیند. با این حال در عرصه امنیتی اروپا نوعی تداوم و تکثر سازمان‌های نظامی و امنیتی دیده می‌شود. اینک در سال ۲۰۰۳ و بعد از تحولات ناشی از حادثه ۱۱ سپتامبر می‌توان نگرانی‌های امنیتی اروپاییان را بهتر احساس کرد.

اروپاییان از یک سو خواهان بقا و حتی گسترش ناتو هستند؛ زیرا برای تأمین امنیت خود در صحنه جهانی، خود را ناگزیر از ناتو می‌بینند و از سوی دیگر اقدامات یک‌جانبه‌گرایانه ایالات متحده، باعث ترس اروپاییان از حملات تروریستی می‌شود و عده‌ای (حتی در سطح رهبران سیاسی) به انتقاد از سیاست‌های آمریکا در جهان می‌پردازند و موج مخالفت با سیاست‌های جنگ‌طلبانه آمریکا، سرتاسر اروپا و حتی انگلستان، متحد استراتژیک آمریکا در اروپا را نیز در می‌نوردد.

اینک اروپاییان باید یکی از دو راه‌حل را انتخاب کنند: اول خود را تحت‌الحمایه آمریکا قرار دهند و از مزایا و معایب آن برخوردار شوند و دوم به‌دنبال یک سیاست مستقل امنیتی باشند که در آن صورت بایستی هزینه‌هایش را بپردازند. به نظر می‌رسد که آنان در حال حاضر هر دو راه‌حل را انتخاب کرده‌اند. از یک طرف نیروهای واکنش سریع را توسعه داده تقویت می‌کنند و هم‌زمان با گسترش ناتو به شرق موافقت می‌کنند. (اگرچه در داخل ناتو نیز در تلاش هستند تا آمریکا را به یک عضو برابر با سایر

اعضا تبدیل کنند.) به هر حال اروپاییان مجبور خواهند بود دیر یا زود انتخاب خود را انجام دهند و زمان برای اروپاییان به سرعت در حال سپری شدن است و آنان تا ابد نمی‌توانند با ایجاد نهادهای موازی به این بازی ادامه دهند. گو این‌که با گسترش عمودی و افقی اتحادیه اروپایی و تسری پیدا کردن حوزه فعالیت اتحادیه در بخش‌های سخت امنیتی و سیاسی، دورنمایی از وحدت در حوزه‌های امنیتی و دفاعی دیده می‌شود؛ با این حال در این رابطه باید به چند سؤال ساده و در عین حال اساسی پاسخ داده شود: آیا اروپاییان می‌توانند توانایی‌های نظامی خاص خود را ایجاد نموده و از آن برای بهره‌گیری از فرصت‌ها و در نتیجه هم‌چون اهرمی برای کسب اعتبار سیاسی و دیپلماتیک استفاده کنند؟ در چه چارچوب زمانی می‌توانند این امر را تحقق بخشند؟ در صورت تحقق این هم‌گرایی روابط امنیتی اتحادیه اروپایی و ایالات متحده، چگونه خواهد بود؟ آیا حرکت به سوی CESDP[1]، زمینه را برای تمایلات واگرایانه میان اتحادیه اروپایی و ایالات متحده فراهم می‌کند؟ این‌ها نمونه‌ای از صدها سؤالی است که باید در این عرصه پاسخ داده شود تا بتوان دورنمای امنیتی اروپا را ترسیم کرد.

منابع

۱. لافه بر. والتر، **پنجاه سال جنگ سرد**، منوچهر شجاعی، تهران: نشر مرکز، ۱۳۷۶، ص ۲۰.

۲. شولزینگر. رابرت د، **دیپلماسی آمریکا در قرن بیستم**، محمد رفیعی مهرآبادی،

---

۱. سیاست امنیتی ـ دفاعی مشترک اروپایی

تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۹، ص ۳۷۰.

۳. لافه بر، همان، ص ۲۱.

۴. همان، ص ۱۰۰.

5. Fontaine. Pascal. **A New Idea for Europe,** Brussels: European Commission, Second edition, January 2000. p 10.

۶. لافه‌بر، همان. ص ۵۲.

۷. خالوزاده، سعید، نقش انگلیس در معادلات قدرت در اروپا. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۷. ص ۲۱۱.

۸ . لافه‌بر، همان، ص ۷۴.

9. http://www.mv.helisinki.fi/

۱۰. لافه‌بر، همان، ص ۹۲.

11. http://www.mv.helisinki.fi

۱۲. شولزینگر، همان، ص ۴۰۰.

13. http://www.Nato.int

۱۴. پلینو، جک سی و دیگران، **فرهنگ روابط بین‌الملل**، حسن پستا، تهران: فرهنگ معاصر، ۱۳۷۵، ص ۲۲۸.

15. http://www.Nato.int

16. http://www.Nato.org

17. Guy march. Alain, **"France in the European Union"**, USA: 1998, p.23.

۱۸. لافه‌بر، همان، ص ۱۹۲.

19. http://www.mv.helisinki.fi

20. http://www.Nato.int

21. http://www.mv.helisinki.fi

22. Slonn. Stanley. R, **"Burdens sharing in NATO": The US and Transatlantic Burdensharings**, Paris: IFRI. p.12.

۲۳. لافه‌بر، همان، ص ۱۹۰.

24. http://www.eurocorps.org

۲۵. برای مطالعه بیشتر در زمینه روابط امنیتی فرانسه و آلمان رجوع شود به:

Webber. Douglas, **"The France - German Relationship in the European Union"** (London: Rout ledge 1999) chapter 8.

۲۶. شولزینگر، همان، ص ۴۷۲.

۲۷. برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع شود به:

Deporte Anton W, **Europe between the Super Powers, The Enduring Balance,** New Haren: Yale University press, 1986.

28. http://www.Europa.Eu.int.
29. http://www.cyberessays.com.
30. http://www.mv.helisinki.fi.
31. Ibid.
32. http://www.forumbalticum.ee.
33. http://www.eurocorps.org.

۳۴. لافه‌بر، همان، ص ۳۷۶.

۳۵. در اکتبر ۱۹۸۷ ژان پیر شووانمان اندکی قبل از این‌که به وزارت دفاع (در فرانسه) منصوب گردد، گفت: «اینک زمان آن رسیده است که اروپا خود دفاعش را تضمین کند ... هدف بایستی جایگزین کردن استقلال دفاعی اروپایی به جای دفاع آمریکا از اروپا شد.» برای مطالعه بیشتر رجوع شود به:

Menon, Anand, **"France, NATO and the Limits of Independence: The Politics of Ambivalence,** (London: Macmillan, 2000), p.122.

36. http://www.eurocorps.org
37. http://www.mv.helisinki.fi
38. http://www.Europa.Eu.int

۳۹. خالوزاده، همان، ص ۷۴.

40. Attali. Jacques, Verbatim Paris: Fayard Press, 1995, Vol III, pp 46.7-72.
41. Bugess, Michaeal, **Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950 – 2000,** London: Routldye, 2000, Chapters 6 and 7.
43. Yost, David, **The Alliance's New Roles in International Security,** Washington DS: United States Institute of Peace Press, 1998, p.22.

44. Ibid, p.16.
45. Slonn. Ibid. pp. 21-44.
46. Croft. Stuart, **Guaranteeing Europe's Security? Enlarging NATO Again**, Washington DC: International Affairs. January 2002, Volume 278, p.97.
47. http://www.Nato.int

«نظام حقوقی اتحادیه اروپایی و دیوان دادگستری اروپایی»[1]

نبی‌الله اعظمی*

مقدمه

پایه‌های اساسی تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات در همهٔ دولت‌های دموکراتیک، بر اساس یک چارچوب حقوقی صورت می‌گیرد. به همین منظور، اتحادیه اروپایی به‌منزلهٔ یک سازمان بین‌المللی که در چارچوب آن، دولت‌های اروپایی به صورت داوطلبانه، به دلیل منافع متقابل با همدیگر همکاری می‌کنند، به یک نظام حقوقی کارآمد احتیاج دارد؛ هم‌چنین ضرورت نهادهای حقوقی برای تدوین مسئولیت‌ها و اختیارات نهادها و دولت‌های مستقل اتحادیه اروپایی، تفسیر قوانین و نظارت بر اجرای آن‌ها و مرجع رسیدگی به اختلافات، مشهود است و بدون آن‌ها تصمیم‌گیری مؤثر اتحادیه اروپایی به‌منظور هم‌گرایی میان دول عضو، غیرممکن می‌گردد.

---

1. European Union Law and the Court of Justice.

*. کارشناس ارشد دیپلماسی و سازمان‌های بین‌المللی.

در واقع نظام حقوقی، نوعی بستر تصمیم‌گیری را فراهم می‌سازد که چه تصمیماتی می‌توان گرفت و چه تصمیماتی را نمی‌توان اجرا کرد؛ برای مثال، براساس حقوق اتحادیه اروپا، قیمت محصولات کشاورزی دیگر نمی‌تواند در پایتخت‌های ملی تعیین شود؛ بلکه باید در سطح اتحادیه اروپا به توافق برسد و یا این‌که کمیسیون اروپایی بتواند به شکل گوناگونی دربارهٔ آن تصمیم بگیرد؛ بی‌آن‌که به سایر نهادها ارجاع داده شود؛ هم‌چنین به پارلمان اروپایی نیز برای افزایش بودجهٔ سالانه در چارچوب خاصی اختیار داده شود؛[1] بنابراین، دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی به‌منظور هم‌گرایی و حل مشکل اقدامات دسته‌جمعی، نیاز به حاکمیت قانون دارند و مجبورند اتحادیه اروپایی را در یک چارچوب قانونی قرار دهند. یعنی با مقرر نمودن این که موافقت‌نامه‌ها، شرکت‌کنندگان را ملزم نمی‌سازند و با ایجاد مجموعه‌ای از سازوکارهایی نظیر دادگاه‌ها برای تنبیه مواردی که دولت‌ها، به تعهدات خود عمل نمی‌کنند، همکاری می‌تواند تحکیم گردد و اگر دولتی برنامهٔ بازار واحد را اجرا نکند، می‌تواند در دیوان دادگستری اروپایی مورد چالش قرار گیرد.[2]

اتحادیه اروپایی دارای یک قانون اساسی به مفهوم سنتی کلمه، یعنی مجموعه‌ای از قوانین و اصول اساسی در یک سند واحد تدوین شده نیست. بلکه در نتیجه تعامل میان نهادهای حکومت‌های ملی، ایجاد دکترین‌های نهادی از سوی دادگستری اروپا و امتزاج این دکترین‌ها در قانون اساسی کشورهای عضو از جانب دادگاه‌های ملی، قوانین اتحادیه اروپایی به تدریج نهادینه شده است؛ بنابراین، اتحادیه اروپایی، نظام حقوقی متمایزی دارد که البته با حقوق بین‌الملل و سیستم‌های حقوقی دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی، هماهنگ است.[3]

الف. منابع حقوقی اتحادیه اروپایی

نظام حقوقی اتحادیه اروپایی براساس معاهدات، مجموعه قوانین اتحادیه اروپا[۱]، حقوق بین‌المللی[۲]، اصول کلی حقوق[۳] و تفسیر یا رویه قضایی[۴] استوار است.

۱. **معاهدات**: اسناد درجه اولی[۵] هستند که میان حکومت‌های دول عضو اتحادیه، منعقد گردیده از چندین بخش جزئی تشکیل شده‌اند و به‌منزلهٔ قانون اساسی اتحادیه اروپایی محسوب می‌گردند؛ مانند: معاهدهٔ پاریس، معاهدهٔ رم، معاهدهٔ الحاق (Merger) ـ که مجموعهٔ واحدی از نهادها را ایجاد می‌کند ـ سند واحد اروپایی[۶]، معاهدهٔ اتحادیه اروپایی (ماستریخت)، معاهدهٔ اصلاحیه معاهدهٔ اروپا (آمستردام)، معاهدات چهارگانهٔ عضویت[۷]، معاهدات دوگانه بودجه و کنوانسیون‌های مختلف دیگر که اصلاح‌کنندهٔ ساختار اصلی نهادی اتحادیه اروپا هستند.(٤)

۲. **مجموعه قوانین اتحادیه اروپا**: عبارت‌اند از: قوانینی که از سوی نهادهای اروپایی تصویب می‌شوند و اصول کلی معاهدات را به قوانین خاص تبدیل می‌کنند، به آن‌ها اسناد درجه دوم یا ثانویه[۸] نیز اطلاق می‌گردد. این قوانین از جانب شورا، پارلمان اروپا و کمسیون تصویب می‌شوند. ماده ۲٤۹ (۱۸۹ سابق) معاهدهٔ اتحادیه اروپا، پنج‌گونه متفاوت از اسناد درجه دوم را معرفی می‌کند که بدین شرح است:

---

1. Eu legislation.
2. International Law.
3. The General principles.
4. Judicial Interpretation.
5. The Primary Acts.
6. The Single European Act.
7. The four Accession Treaties.
8. Secondary Legislative and Executive Acts.

۲ـ۱. مقررات[1]؛ که براساس معاهدهٔ ECSC[2] تصمیمات عمومی نامیده می‌شوند؛ مهم‌ترین مشخصه‌های آن‌ها عبارت‌اند از:

الف. قابلیت اجرای عمومی دارند که شامل مصوبات انتزاعی و کلی شده، ممکن است برای اشخاص و شرایط خاص به کار برده شوند؛

ب. الزام در کلیاتشان، یعنی در سطح ملی و نیز در سطح اتحادیه اروپایی، الزام‌آور بوده دولت‌های عضو باید به طور کامل و با عنوان قانون نوشته آن را رعایت کنند؛

ج. به طور مستقیم در همهٔ دولت‌های عضو، بدون نیاز به تدابیر اجرایی ملی قابلیت اجرا دارند.

معمولاً مقررات در همان روز یا یک یا دو روز بعد از تصویب، در مجلهٔ رسمی جامعه اروپایی[3] منتشر می‌شود و بیشتر این مقررات با رأی کمیسیون تصویب می‌گردد.

۲ـ۲. دستورالعمل‌ها[4]: که براساس معاهدهٔ ECSC به این اصطلاح نامیده می‌شوند؛ دستورالعمل برای هر دولت عضوی که مخاطب قرار گرفته است، الزام‌آور بوده باید از جانب مقامات ملی به قانون تبدیل شود.

یک دستورالعمل، در تئوری، تفاوت بسیاری با مقررات دارد. دستورالعمل به شکل کلی الزام‌آور نیست، بلکه برای دست‌یابی به نتایج، الزام‌آور است و دولت‌های عضو را مخاطب قرار داده جنبه کاربرد عمومی ندارد. ضرورتاً

---

1. Regulations.
2. European coal and steel community.
3. The Official Journal of European Communities.
4. Directives.

همهٔ دولت‌های عضو، مخاطب این دستورالعمل‌ها نیستند؛ و بنابراین به تدابیر ملی مناسب برای این‌که به مرحله اجرا در بیایند، نیاز دارند.

دستورالعمل‌ها جزئیات و کاربرد یک‌پارچهٔ خط‌مشی اجرایی را در نظر نمی‌گیرند؛ بلکه دولت‌های عضو باید برای حصول به نتایج این دستورالعمل‌ها و با توجه به ابزارهای مناسب و نظام قانون اساسی و قوانین‌شان، خط‌مشی اجرایی را تعیین نموده به‌وسیلهٔ مجالس قانون‌گذاری ملی قانون وضع نمایند؛ البته در تفاوت میان مقررات و دستورالعمل‌ها نباید اغراق شود.(۵)

۲ـ۳. **تصمیمات**[1]؛ بر طبق معاهدهٔ ECSC «تصمیمات فردی»[2] نامیده می‌شوند؛ «تصمیم به شکل کلی برای کسانی که مخاطب قرار می‌گیرند، الزام‌آور است». (ماده ۱۸۹، EC)[3] و ممکن است یک دولت عضو یا افراد را مخاطب قرار دهد. برخی از تصمیمات به طور فوق‌العاده‌ای خاص بوده از نظر تأثیرگذاری نسبت به اسناد قانونی اجرایی‌تر هستند. برخی دیگر از تصمیمات، خصوصیت کلی‌تر دارند و می‌توانند مشابه مقررات و حتی گاهی، شبیه دستورالعمل‌ها باشند. تصمیمات در یک حوزه، در تمام وضعیت‌ها تصویب می‌شوند؛ برای مثال، برای اعمال سیاست رقابتی، مجوز اعطای کمک‌های بلاعوض از یکی از صندوق‌های اتحادیه و نظایر آن.

۲ـ٤. **پیشنهادها و نظریات**[4]؛ که فقط بر طبق معاهدهٔ ECSC «نظریات» خوانده می‌شوند؛ هر دوی آن‌ها الزام‌آور نبوده و به‌گونه‌ای رسمی بخشی از

---

1. Decisions.
2. Individual decisions.
3. Economic and Monetary Union (Ectrealy)
4. Recommandaxtions and Opinions.

حقوق اتحادیه را تشکیل نمی‌دهند. دیوان دادگستری چندین‌بار به آن‌ها استناد کرده است و جایگاه حقوقی آن‌ها، به‌طور کامل مشخص نیست. از دیگر مشخصهٔ آن‌ها این است که دولت‌های عضو یا شهروندان را مخاطب قرار می‌دهند.(٦)

به منظور تطبیق اوضاع و منافع ملی مختلف که در برخی از مسائل سیاسی وجود دارد، چارچوب قانون‌گذاری اتحادیه اروپا، نیازمند خلاقیت و انعطاف‌پذیری و قابلیت تساهل در زمینهٔ تفاوت‌ها است. همان‌طور که پیش از این گفته شد، اتحادیه اروپایی از ابزارهای قانون‌گذاری رسمی و شبه رسمی متنوعی استفاده می‌کند. تفاوت‌های درخور ملاحظه‌ای بین دستورالعمل‌ها در ارتباط با دوره‌های زمانی برای پیوستن به قانون ملی وجود دارد. مثلاً ممکن است الحاق به دستورالعمل‌های اصلاحی[1] به سرعت انجام گیرد؛ در حالی که دستورالعمل‌های بحث‌انگیز یا نوآورانه و یا دستورالعمل‌هایی که هزینه‌های سرمایه‌ای قابل ملاحظه‌ای را دربر دارند، به‌مدت زمان بیشتری برای الحاق نیاز دارند. دستورالعمل‌های محیط زیستی را می‌توان از آن جمله به شمار آورد.

۲ـ۵. تمهیدات[2]؛ که قابلیت تطبیق با نیازها و وضعیت محلی را دارند؛ اغلب یا به متون حقوقی ضمیمه می‌شوند و یا پس از لازم‌الاجرا شدن یک سند، از سوی کمیسیون تجویز می‌گردند؛ از جمله این تمهیدات می‌توان معافیت‌ها[3]، لغو پاره‌ای از مقررات[4] و بندهای امنیتی[5] را نام برد.

---

1. Amending Directives.
2. Devices.
3. Exemptions
4. Derogations.
5. Safety Clauses.

ـ فرض بر این است که کمیسیون متقاعد شود مصوبات مربوط، نوعی ابزار تبعیض خودسرانه یا یک محدودیت متغیر[1] بر تجارت بین دولت‌های عضو (Article 100AEC)، محسوب نمی‌شوند. و به دولت‌هایی که قوانین ملی‌شان نسبت به قوانین اروپایی سخت‌گیرانه‌تر است درخصوص موضوعات معینی به‌ویژه حفاظت از محیط زیست و محیط کاری اجازه اعمال می‌دهد.(۷)

۳. **حقوق بین‌الملل:** دیوان دادگستری اروپایی، به مناسبت‌های خاصی به حقوق بین‌الملل متوسل شده است. قضات دیوان سعی در افزایش وجهۀ بین‌المللی اتحادیه دارند و نیز اتحادیه، قوانین حقوق بین‌المللی نظیر حقوق، معاهدات[2] و مزایا و مصونیت‌های سازمان‌های بین‌المللی و مانند آن را رعایت می‌کند.

برخی از موافقت‌نامه‌های بین‌المللی که اتحادیۀ اروپایی یک طرف آن است، گاهی اوقات به‌صورت یک موضوع حقوق بین‌الملل تلقی می‌شوند. به هر حال، از زمانی که این موافقت‌نامه‌ها به مرحلۀ اجرا درمی‌آیند بهتر است بخش اساسی از قوانین اتحادیه محسوب شوند.(۸)

٤. **اصول کلی حقوقی:** افزون بر منابع رسمی نوشته شده حقوق، منبع دیگر حقوق اتحادیه اروپایی، «اصول کلی حقوق» است؛ هم‌چون همه منابع حقوقی، منابع اولیه و ثانویه حقوقی در حل برخی از مسائل حقوقی ناتوانند؛ به همین منظور، هر سه معاهدۀ تأسیس جامعه، دیوان را موظف کرده‌اند که

1. Arbitrary Discrimination or A Disguised Restriction.
2. Treaty law.

در «تفسیر و اجرای این معاهده، باید قانون رعایت شود». (مواد EC ۱۶۹ و ECSC ۳۱)، مفهوم ضمنی[1] این ماده و سایر مواد خاص Euratom ۱۳۶ و معاهده، به ویژه مواد EC ۲۱۵ و ۱۷۳، این است که حقوق نوشته اتحادیه اروپایی، تنها منبع حقوقی که دادگاه ممکن است به آن استناد کند، نیست.[۹] به همین منظور، ماده ۲۲۰ (۱۶٤ سابق) معاهده اتحادیه اروپایی به دیوان دادگستری دستور می‌دهد که تضمین نماید «قوانین در حال اجرا هستند»، دیوان دادگستری اروپا این ماده را این گونه تفسیر کرده است که: در زمان استفادهٔ اسناد درجه اول و درجه دوم، می‌توان اصول کلی حقوق ناشی از اصول اتحادیه اروپایی را به‌کار برد. به این موضوع در مقدمه و سایر مواد دیگر معاهده نیز اشاره شده و از قوانین اساسی دول عضو ناشی شده است؛ بنابراین، اصول کلی حقوقی یکی از منابعی است که دیوان به آن استناد می‌نماید. اصولی که از سوی دیوان ذکر شده‌اند برخی از آن‌ها عبارت‌اند از: قطعیت حقوقی، قانون عطف بماسبق نمی‌شود، تناسب به این معنی که ابزار دست‌یابی به هدف باید مناسب باشد، عدم تبعیض بین ملت‌ها، بخش تولیدی، شرکت‌ها یا افراد، پیروی از قانون و احترام به اصل حقوق مکتسبه، اصل وفای به عهد، اصل جبران خسارات ناروا به حقوق بنیادین بشر که دادگاه چندین مرتبه به آن استناد کرده است.[۱۰]

۵. **تصمیمات یا رویه قضایی:** در صورت فقدان قاعدهٔ صریح حقوقی می‌توان تصمیمات یا رویه دادگاه را سابقه و راهنمای دو طرف دعوا و قضات به شمار آورد. اگرچه Case Law به طور سنتی نقش عمده‌ای را در

---

1. Implication.

مقام یکی از منابع حقوقی دولت‌های عضو اتحادیه (بریتانیا و ایرلند استثنا هستند) ایفا نمی‌کند، آرای دیوان دادگستری نقش مهمی در شکل‌دهی و ساختن نظام حقوقی اتحادیه داشته است. این امر از وظایف دادگاه در تضمین این که حقوق به طور صحیحی تضمین و قابلیت اجرا پیدا می‌کند، ناشی می‌شود؛ هم‌چنین از این واقعیت ناشی می‌گردد که وضعیت حقوقی اتحادیه اغلب مبهم و یا ناقص است؛ بنابراین، دیوان، نظام حقوقی اتحادیه را از طریق تفسیرها و قضاوت‌هایش توسعه می‌دهد.[۱۰] گفتنی است نظام حقوقی اتحادیه همانند نظام‌های حقوقی ملی، طیف گسترده‌ای از قوانین را دربر نمی‌گیرد؛ برای مثال، قوانین جزایی و خانوادگی را شامل نمی‌شود و یا به صورت گسترده به حوزه‌هایی نظیر سیاست‌های بهداشتی یا آموزشی نمی‌پردازد. بیشتر قوانین اتحادیهٔ اروپا حوزهٔ اقتصادی را شامل می‌شوند. البته اتحادیه اروپایی، امروزه توجه بیشتری به حقوق محیط زیست نموده حجم درخور توجهی از قوانین اتحادیه اروپایی به این موضوع اختصاص یافته است.

ب. دیوان دادگستری اروپایی، ترکیب و عمل

دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی، برای به کار بردن منابع حقوقی یاد شده، دیوان دادگستری اروپا را در لوکزامبورگ تأسیس نمودند. همان‌گونه که دولت‌های فدرال، نهادی به نام «دیوان عالی فدرال» دارند، جوامع اروپایی نیز یک دیوان دادگستری تأسیس کردند که ضامن اجرای مقررات حقوقی، یعنی تفسیر و اجرای معاهدات و آیین‌نامه‌های اجرایی باشد. در واقع دیوان، مرجع

قضایی اتحادیه اروپایی به شمار می‌رود و بر اجرای مفاد معاهدهٔ رم (در سال ۱۹۵۷) ـ که قانون اساسی اتحادیه به شمار می‌رود ـ نظارت می‌کند. دیوان در ابتدای تأسیس از هفت قاضی و دو دادیار تشکیل می‌شد؛(۱۱) اما اکنون با افزایش اعضای اتحادیه، به ۱۵قاضی و ۹ دادیار عمومی[1] افزایش یافته است. در صورتی که تعداد اعضا زوج شود، یک قاضی فوق‌العاده اضافه می‌گردد. ماده ۲۲۳ (۱٦۷ سابق) معاهده، چگونگی تعیین قضات را این گونه بیان می‌کند:

«قضات و دادیاران عمومی باید از افرادی انتخاب شوند که مستقل بوده شرایط لازم را برای انتصاب در بالاترین مناسب قضایی در دولت‌های مربوط داشته باشند. آن‌ها با نظر مشترک[2] حکومت‌های دول عضو برای یک دوره شش ساله تعیین می‌شوند و هر سه سال یک بار عوض می‌شوند.

در عمل «نظر مشترک دولت‌های عضو» به این معناست که هر دولت عضو، یک قاضی را پیشنهاد می‌کند که از سوی دولت‌های دیگر تأیید می‌شود؛ هم‌چنین طبق کنوانسیون، هر یک از ۵ دول بزرگ عضو، یک دادیار عمومی را تعیین می‌کنند و ٤ دادیار عمومی دیگر بین دولت‌های کوچک‌تر عضو به صورت چرخشی انتخاب می‌گردد.(۱۲)

قضات، از میان خود یکی را برای ریاست دیوان، برای یک دوره سه ساله انتخاب می‌کنند که وظیفهٔ اصلی آن نظارت بر مسیر کلی کار دیوان است؛ برای مثال، از طریق محول کردن قضایای مطرح شده به شعبات دادگاه، انتصاب قاضی تحقیق[3] برای این قضایا و تعیین جدول زمان‌بندی شده برای

---

1. Advocate-General.
2. Common Accord.
3. Judge-rapporteur.

این موارد است؛ هم‌چنین به وی اختیار داده شده است که با درخواست یکی از دو طرف دعوا، تمهیدات جامعه را به منظور استفاده از تمهیدات موقتی که او مناسب تشخیص می‌دهد، به حالت تعلیق درآورد.

هم‌چنین به‌منظور کمک بـه قضـات در اجـرای وظـایف خـود، ۹ دادیـار عمومی وجود دارد که از وظایف آن‌ها این اسـت کـه در کمـال بـی‌طرفـی و استقلال و به طور علنی، نظرات خودشان را درخصوص قضایای مطرح شـده در دیوان دادگستری عرضه نمایند.[1] این موضوع به این معنی است کـه یـک قضیه به یک دادیار عمومی محول می‌گردد و وی باید بررسی دقیقی از همهٔ جوانب قضیه به عمل‌آورد و از تمامی قـوانین مربـوط اسـتفاده کـرده سـپس نتیجه‌گیری‌هایش را در دادگاه عرضه نماید. این نتیجه‌گیری‌هـا ممکـن اسـت شامل ملاحظات دیدگاه‌های کلیدی در قضیه و مستندات حقوقی طبق قوانین اتحادیه اروپایی و پیشنهاد راه‌حل قانونی باشد.(۱۳)

ج. **روش‌کار دادگاه:** زمانی‌که موضـوعی در دیـوان دادگسـتری اروپـایی مطرح می‌گردد، دیوان یک روند کاملاً مشخص شـده‌ای را پـی مـی‌گیـرد؛ از جمله:

ـ دادیار عمومی و یک قاضی تحقیق تعیین مـی‌شـوند تـا بـه جمـع‌آوری اطلاعات درخصوص موضـوع بپردازنـد و بررسـی‌هـای مکتـوب و شـفاهی مقدماتی را جمع‌آوری نمایند؛

ـ پس از آن، جلسه استماع[2] به‌گونـهٔ علنـی تشـکیل مـی‌شـود کـه در آن

---

1. Artecle 166 EC. 2. Public Hearing.

وکلای مدافع دو طرف دعوا به صورت شفاهی نظریاتشان را عرضه کرده قضات و دادیار عمومی به طرح سؤال از وکلای مدافع می‌پردازند؛

ـ دادیار عمومی در خصوص موضوع دعوا، گزارش را به قاضی تحقیق تسلیم کرده چگونگی تناسب موضوع را با قوانین موجود اتحادیه اروپا تشریح می‌کند و حکمی[1] را پیشنهاد می‌دهد؛

ـ براساس گزارش دادیار عمومی، قاضی تحقیق پیش‌نویس تصمیم دیوان را عرضه می‌کند؛

ـ هر قاضی درخصوص این تصمیم، نظرش را بیان داشته پس از آن تصمیم نهایی با اکثریت آرا گرفته می‌شود.

نظم خاصی در رأی دادن وجود دارد؛ بدین صورت که معمولاً در ابتدا قضات[2] رأی می‌دهند و پس از آن قضات ارشد[3] رأی خود را اعلام می‌کنند. هیچ شرطی برای قضات مخالف به‌منظور مخالفتشان وجود ندارد؛ در واقع قضات دیوان، سوگند یاد می‌کنند که مخفی‌بودن آرا را حفظ نمایند.(۱٤)

در دهۀ ۸۰ ، حجم کاری دیوان به نسبت افزایش یافت؛ از این رو دادگاه بدوی یا نخستین[4]، در سال ۱۹۸۸ ایجاد گردید. دادگاه بدوی، به زودی رویه‌هایی را ایجاد نمود که باعث شد به جای آن که قضایای مطرح‌شده در جلسه عمومی طرح گردند، در یکی از شعبات دیوان بررسی شوند. دیوان، چهار شعبه با سه قاضی و دو شعبه با هفت قاضی دارد. دیوان دادگستری اروپایی همچنین در مواردی که موضوع را در یک دادگاه ملی حل‌شدنی

---

1. Judgement.
2. Junior Judge.
3. Senior.
4. The Court of First Instance

بداند، از بررسی خودداری می‌کند. به هر حال، طرح دعوا و بررسی قضایی در دیوان از یک روند طولانی برخوردار است.(۱۵)

د. صلاحیت قضایی دیوان دادگستری اروپایی[۱]

دیوان دادگستری اروپایی صلاحیت ذاتی ندارد.(۱٦) طبق ماده ۱٦٤ معاهدهٔ رم، دیوان دادگستری ضامن رعایت حقوق مقرر در معاهده، چه از حیث تفسیر و چه از حیث اجرا است. صلاحیت دیوان صلاحیت ترافعی است و پیچیدگی بسیار دارد؛ زیرا دیوان گاه هم‌چون دادگاهی اداری عمل می‌نماید و گاه در مقام دادگاهی بین‌المللی حکم صادر می‌کند. دیوان در مقام دادگاهی اداری، همانند شوارى دولتی فرانسه، به شکایات مربوط به اجحاف و تعدی و تجاوز از اختیارات اداری رسیدگی می‌کند و اصولاً مانند هر دادگاه عمومی دیگر، دادخواست‌های مربوط به ابطال اعمال حقوقی[۲] را رسیدگی می‌کند؛ هم‌چنین در مقام دستگاه قضایی بین‌المللی، یک رکن ناظم است و به اختلافاتی که میان دولت‌های عضو و یا یک دولت عضو و مرجع عالی رخ داده رسیدگی می‌کند؛ هم‌چنین می‌تواند بنابر مورد، به دعاوی دولت‌های عضو، مرجع عالی، کمیسیون‌ها، شوراها و در بعضی موارد شرکت‌ها یا اتحادیه شرکت‌ها رسیدگی کند.(۱۷)

در مقام مقایسه با دیگر نهادهای قضایی، باید گفت که صلاحیت دیوان دادگستری اروپایی برای دولت‌های عضو الزامی است و اعمال این صلاحیت منوط به پذیرش دولت‌های عضو نیست؛ هم‌چنین امکان محدود کردن

---

1. Jurisdiction of the European court of Justice.
2. Application for Annulment.

صلاحیت دیوان از طریق اعمال حق شرط وجود ندارد.[1] همان‌گونه که در معاهدهٔ اتحادیه اروپایی تعریف شده است، دیوان دادگستری اروپایی در سه زمینهٔ عمده دارای صلاحیت قضایی است. اولاً، دیوان می‌تواند به شکایات مطرح شده علیه دول عضو بپردازد تا الزامات دول عضو طبق معاهدات و مقررات اتحادیه اروپایی رعایت شود. این شکایات تحت عنوان «دعاوی نقض قانون»[2] شناخته می‌شوند که ممکن است، طبق ماده ۲۲۶ سابق، از سوی کمیسیون و یا طبق ماده ۲۲۷ (۱۷۰ سابق) از جانب یک دولت عضو دیگر، یا در زمینه کمک‌های دولتی طبق ماده ۸۸ (۹۲ سابق) از سوی کمیسیون یا یک دولت عضو مطرح شوند. ماده ۲۲۸ (۱۷۱ سابق) هم‌چنین تصریح می‌کند که دولت عضو ملزم است که برای تبعیت از حکم دیوان دادگستری اروپایی، اقدامات لازم را صورت دهد. توانایی دیوان برای اعمال قوانین علیه دول عضو محدود است. تا زمان انعقاد معاهدهٔ ماستریخت، کمیسیون تنها قادر بود که «دعاوی نقض قانون» را علیه دولت عضو مطرح کند تا تلاشی به‌منظور وادار نمودن آن دولت برای پذیرش قانون صورت گرفته باشد. با این حال، طبق معاهدهٔ ماستریخت، در صورتی که کمیسیون، شکایات دیگری در خصوص عدم تبعیت از حکم دیوان دادگستری اروپا پس از نقض قانون مطرح نماید، دیوان دادگستری اروپایی از قدرت

---

۱. همان‌طور که می‌دانیم در پذیرش سایر نهادهای قضایی بین‌المللی چون دیوان دادگستری بین‌المللی دولت‌ها از آزادی اراده وسیعی برخوردارند و می‌توانند به هنگام صدور اعلامیه پذیرش صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری از حق شرط استفاده نمایند.

2. Infringement Proceedings.

«بازنگری قضایی»[1]، اقدامات اجرایی و قانون‌گذاری اتحادیه اروپایی برخوردار است. طبق ماده ۲۳۰ (۱۷۳ سابق)، دیوان می‌تواند اقدامات شورا، پارلمان اروپا، کمیسیون و بانک مرکزی اروپا را از حیث قانونی بودن بررسی کند؛ هم‌چنین آن دسته از اقدامات پارلمانی اروپایی که به قصد ایجاد آثار حقوقی بر طرف‌های ثالث است، نیز از سوی دیوان از حیث قانونی بودن بررسی می‌شود. بنا بر این ماده، هر دولت عضو، شورا یا کمیسیون می‌تواند در زمینهٔ عدم رقابت یا به‌دلیل نقض معاهده یا الزامات رویه‌ای[2] این دسته از اقدامات، به دیوان دادگستری اروپا شکایت کند؛ هم‌چنین شهروند و اشخاص حقیقی، می‌توانند علیه تصمیمات نهادهای اتحادیه اروپایی که به طور مستقیم به آن‌ها مربوط می‌شود، شکایاتی مطرح نمایند. جنبه دیگر قدرت بررسی قضایی از سوی دیوان دادگستری اروپا، توانایی اقامه دعوا علیه نهادهای اتحادیه اروپایی بدین دلیل است که در اجرای قوانین ثانویه یا مفاد معاهده اتحادیه اروپایی کوتاهی کرده باشند. این گونه اقامهٔ دعوا را هر دولت عضو یا نهادهای اتحادیه اروپایی می‌تواند مطرح نماید.

سوم این که طبق ماده ۲۳٤ (۱۷۷ سابق)، دیوان دادگستری اروپا از صلاحیت قضایی برای صدور حکم مقدماتی در ارجاعات دادگاه‌های ملی، برخوردار است. بر اساس این روند، دادگاه‌های ملی می‌توانند در خصوص صدور حکم هر مسأله که مرتبط با جوانب حقوقی اتحادیه اروپایی باشد، از دیوان دادگستری اروپا کمک بخواهند. حکم دیوان دادگستری اروپا در این موارد در دادگاه‌های ملی استفاده می‌شود.

---

1. Judicial Review.

2. Procedural Requirment.

این روند نشان می‌دهد که این دادگاه‌های ملی هستند که حکم نهایی (در بسیاری از موارد حقوقی) اتحادیه اروپایی را صادر می‌کنند و احتمالاً این قصد کسانی است که پیش‌نویس معاهدهٔ رم را تهیه نموده‌اند. با این وجود، در عمل، صلاحیت قضایی دیوان دادگستری اروپا بنا بر این ماده، در توسعه نظامی حقوقی اتحادیه اروپا و نهادینه کردن نظام اتحادیه اروپا، از برجستگی بیشتری در مقایسه با صلاحیت قضایی دیوان در موارد دیگر برخوردار بوده است. از یک‌سو، این روند، نفوذ بالای نظام حقوقی اتحادیه اروپایی در نظام حقوقی ملی را نشان می‌دهد، از سوی دیگر، با توانمند ساختن دادگاه‌های ملی برای اعمال تصمیمات دیوان دادگستری اروپا، رویه ارجاعات مقدماتی[1] موجب می‌شود که دادگاه‌های ملی به درجهٔ پایین‌تر نظام دادگاهی اتحادیه اروپای هم‌گرا تبدیل شوند و دیوان دادگستری اروپا به دیوان شبه عالی[2] تبدیل گردد.(۱۸)

در مجموع معاهدهٔ رم، یک نظام حقوقی جدید و یک دادگاه فراملی[3] قدرتمند برای اجرای این نظام ایجاد کرده است.

دادگاه بدوی یا نخستین[4]: در ابتدا نظام قضایی اتحادیه اروپایی دارای یک رکن قضایی بود؛ اما به دلیل حجم کاری دیوان و برای کمک به آن، دیوان دادگستری اروپایی خواستار انضمام دادگاهی صلاحیت‌دار به خود شده بود که بتواند در مقام دادگاهی بدوی به بعضی از دعاوی که اشخاص حقیقی یا حقوقی اقامه می‌نمایند و صدور حکم دربارهٔ آن‌ها مستلزم آگاهی به مسائل

---

1. The Preliminary References Procedure.
2. The quasi-supreme Court.
3. The Supranational Court.
4. The Court of first Instance.

پیچیده است، رسیدگی نماید.[۱۹] شورای اروپایی بر اساس این درخواست در سال ۱۹۸۸ طی تصمیم ۸۸/۵۹۱ ، دادگاه بدوی را ایجاد نمود. این دادگاه در نوامبر ۱۹۸۹ آغاز به کار کرد.[۲۰] در واقع، تشکیل دادگاه نخستین به دو منظور صورت گرفت: نخست به منظور تقویت حمایت قضایی افراد شاکی با ایجاد دو نوع دادگاه (دادگاه بدوی و تجدیدنظر) و دیگر این که پرونده‌های موجود در دست رسیدگی دیوان دادگستری کاهش یابد تا دیوان بتواند فعالیتش را در زمینهٔ هدف اصلی خود، یعنی تضمین تفسیر یکپارچه از حقوق اساسی متمرکز سازد.

از هر دولت عضو، یک قاضی برای عضویت در دادگاه انتخاب می‌شوند. شرایط انتصاب و صلاحیت قضات دادگاه بدوی مشابه دیوان دادگستری است. بیشترین کار دادگاه در یکی از ۵ شعبه این دادگاه که بین ۳ تا ۵ قاضی عضو دارد، صورت می‌گیرد.[۲۱] شورا در تصمیم خود با تصریح به این نکته که دادگاه در مقام مرجعی بدوی دارای همان صلاحیت‌هایی است که معاهدات و اسناد حقوقی ناشی از آن‌ها به دیوان اعطا کرده‌اند، حدود صلاحیت‌های دادگاه را معین نموده است. این صلاحیت‌ها عبارت‌اند از:

- رسیدگی به اختلافات میان جوامع و کارگزاران اعضا؛
- رسیدگی به شکایت‌هایی که اشخاص حقیقی یا حقوقی برضد جوامع اقامه می‌کنند و متضمن مسائل مربوط به اجرای مقررات رقابتی است؛
- رسیدگی به شکایت‌هایی که شرکت یا اتحادیه شرکت‌ها در محدودهٔ معاهدهٔ جامعهٔ اروپایی زغال‌سنگ و فولاد، برضد کمیسیون اقامه می‌کنند؛

ـ تمام دعاوی مربوط به فسخ[1]، قصور در تعهدی حقوقی[2] و ادعای خسارتی که از سوی اشخاص حقوقی یا حقیقی علیه اتحادیه، مطرح می‌شود.(۲۲)

با اصلاح بند الف ماده ۱٦۸ در پیمان ماستریخت، این امکان به وجود آمد که هرگونه دادخواستی جز دادخواست‌های مقدماتی (Recours Prejudiciel) می‌تواند به دادگاه نخستین ارجاع شود؛ با این حال، تقسیم صلاحیت‌ها بین دیوان دادگستری و دادگاه نخستین (بدوی) براساس ماهیت شاکی صورت می‌گیرد: چنان‌چه شاکی دولت باشد، قضیه از سوی دیوان رسیدگی می‌شود و چنان‌چه شاکی فرد باشد، دادگاه نخستین به دادخواست ذینفع رسیدگی خواهد کرد.

هرچند تقسیم‌بندی یاد شده حدود صلاحیت‌های دو رکن قضایی را به روشنی مشخص می‌سازد؛ اما در مواردی باعث ایجاد صلاحیت موازی می‌گردد. این صلاحیت موازی را می‌توان در موضوعات مختلف به‌ویژه در زمینهٔ کمک‌های دولتی مشاهده نمود.

برای مثال، دولتی که براساس تصمیم کمیسیون از کمک‌هایی برخوردار می‌گردد، در صورت بروز اختلاف، از یک سو دولت دریافت‌کنندهٔ کمک می‌تواند به دیوان دادگستری شکایت نماید و از سوی دیگر افراد عادی دریافت کننده نیز می‌توانند در همان زمینه و موضوع به دادگاه نخستین شکایت کنند.

---

1. Annulment.
2. Failfil an obligation.

نتیجه‌گیری

چارچوب حقوقی که توضیح داده شد، یکی از مهم‌ترین وجه تمایزات اتحادیه اروپایی با دیگر سازمان‌های بین‌المللی است. دولت‌های عضو با یکدیگر فقط براساس روابط بین دولی همکاری نمی‌کنند؛ بلکه آن‌ها یک نظام حقوقی مشترک را برای ایجاد وحدت و یکپارچگی ایجاد نموده‌اند. به نظر می‌رسد نظام حقوقی اتحادیه اروپایی یکی از مهم‌ترین عناصر موفقیت اتحادیه اروپایی به‌منظور هم‌گرایی و وحدت بیشتر باشد. البته این موضوع را نباید از نظر دور داشت که دولت‌های عضو برای هم‌گرایی بیشتر حاضر به چشم‌پوشی از بخشی از حاکمیت ملی خود، و اعطای آن به اتحادیه اروپایی در حوزهٔ قضایی بوده‌اند و برتری قوانین اتحادیه اروپایی نسبت به قوانین ملی را پذیرفته‌اند. دیوان دادگستری اروپا، معاهدات تأسیسی را تحت عنوان «منشور قانون اساسی» توصیف نموده است. با این وجود، قانون اساسی اتحادیه اروپایی، بیشتر از آن که برپایه معاهدات تأسیسی باشد، برپایه نهادینه شدن تدریجی نظام حقوقی اتحادیه اروپایی در قوانین اساسی است.

در سایه همین روند، اکنون نظام حقوقی اتحادیه، مستقل از نظام حقوقی داخلی دولت‌های عضو شکل گرفته و برتر از آن بوده است و در تمام دولت‌های عضو قابل اجراست. چنان‌چه دیوان دادگستری توانسته است سهم به سزایی در تثبیت و تقویت جوامع اروپایی، به‌منزلهٔ جوامعی قانونمند، نقش مهمی نیز در روند هم‌گرایی دولت‌های عضو داشته باشد، بدان علت است که از یک وضعیت سازمانی با ثبات برخوردار بوده است. وضعیت سازمانی دیوان دادگستری منحصر به فرد بوده و نمی‌توان آن را با هیچ‌یک از نظام‌ها و

دستگاه‌های قضایی قیاس کرد و به هیچ‌وجه نمی‌توان حقـوق اتحادیـه را تـا سطح الگوهای موجود که در سطح ملی و یا بین‌المللی وجـود دارنـد، تقلیـل داد. یکی از دلایل موفقیت دیوان دادگستری در این است که دیـوان، قـوانین اروپا را همان‌گونه که در معاهدات اتحادیه اروپا و مقررات ثانویه وضع شده، بدون هیچ خواست آگاهانه‌ای برای قدرت و منافع نهادیشان، اعمال می‌نماید.

منابع

1. Nagent, Neill; "The Government and politics of the European Union" (London: Macmillan press LTD, 3th Edition, 1994), p 207.
2. Hix, Simon; "The Political System of the European Union", (London: Macmillan Press LTP, 1999), pp.99-101. also, west lak Martin; "The European Union Boyohd Amesterdam Treaty" (London, Rautledgo, 1992), pp.100-102.
3. Nagent Neill, Op.cit. p. 102.
4. Ibid. p.207.
5. Hix Simon, Op.cit. 217.
6. Ibid. P.213.
7. Ibid. p.215.
8. Ibid. p.216. See Also Jacques H, Bourgeots, "The European Court of Justice and the WTO: Problems and Challenges" in J.H. Weiler, The EU, WTO and the NAFTA, Towards a Common law of International Trade, (Oxford University Press, 2000), pp.78.
9. Nagent Neill, Op.cit. P.216.
10. Ibid. pp.216-217.
11. موسی‌زاده، رضا؛ «سازمان‌های بین‌المللی»، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۸۰، ص ۲۶۹.
12. Hix Simon, Op.cit. p.105.
13. http://www.curia.eu.int/en/instit/presentationfr/cje.htm, See Also Hix Simon, Op.cit. p 217.

14. Hix Simon, Op.cit. p.105.
15. Ibid. p.106.
16. Jacques H.j, Bourgeots, Op.cit. P.74.

۱۷. کلودِ آلبر کلییار، «سازمان‌های بین‌المللی»، ترجمه و تحقیق هدایت‌الله فلسفی، تهران: نشر فاخته، ۱۳۷۱، ص ٤۳۹.

18. Hix Simon, Op.cit. P.107.

۱۹. کلود آلبر کلییار، پیشین، ص ٤٤۰.

20. Nagent Neill, Op.cit. P.232.
21. Ibid.

۲۲. کلود آلبر کلییار، پیشین، صص ٤٤۱ـ٤٤۰.

اتحادیه پولی اروپا: یک ره‌یافت تاریخی به روند همگرایی پولی و اقتصادی اروپا[1]

علی فلاحی*

مقدمه

ریشه‌های پول واحد اروپا و اتحادیه پولی به آغاز بازار مشترک در سال ۱۹۵۸، و حتی پیش‌تر از آن به ایجاد اتحادیه پولی جامعهٔ لاتین اروپا از سوی بلژیک، ایتالیا، سوئیس، بلغارستان و یونان در ۱۳۰ سال قبل باز می‌گردد.(۱)

از ایجاد جامعه اقتصادی اروپایی (EEC) در سال ۱۹۵۷، تلاش در روند همگرایی پولی و در نهایت اتحادیه پولی، عمدتاً به دلیل بروز بحران مالی بوده است، برای نمونه می‌توان به آشوب در بازار مالی میان سال‌های ۶۹ـ۶۸

---

۱. تجربه وحدت پولی از ۱۹۲۵ تا ۱۸٦۵ دوام داشت تا زمانی که بی‌ثباتی ناشی از جنگ جهانی اول منجر به فروپاشی آن گردید.
(Brain Bridge and Teasdale, 1995)

*. دانشجوی مقطع دکتری روابط بین‌الملل و عضو شورای غیردولتی روابط خارجی مؤسسه تحقیقاتی تهران.

و کاهش ارزش فرانک اشاره کرد. در سال‌های اخیر، این حرکت به سه دلیل عمده از اضطرار بیشتری برخوردار بوده است که عبارت‌اند از:

۱. اتحادیه پولی می‌تواند پاسخی از سوی سیاست‌گذاران اروپایی نسبت به افزایش تجارت درون اروپایی باشد؛ بدین معنا که پول‌های رایج و متفاوت درون اروپا و نرخ‌های مبادله پرنوسان از اختلاف رو به افزایشی برخوردار بود که ناشی از سقوط نظام برتن وودز و تصمیم دولت آمریکا به شناور کردن دلار بود که موجی از بی‌ثباتی را در ارزهای خارجی به دنبال داشت؛

۲. از نظر سیاسی، جست‌وجوی پیگیر برای ثبات و امنیت بیشتر در اروپا وجود داشت که اساساً بستگی به ایستار آلمان در قالب اروپا داشت؛

۳. بسیاری از گروه‌های اقتصادی ذی‌نفوذ تصور داشتن یک اقتصاد همگرا و واحد اروپایی را به‌منظور خدمت به منافع خود می‌پنداشتند (pinder, 1996, p.123). جامعهٔ زغال و فولاد اروپا (ECSC) در سال ۱۹۵۱، نخستین گام در ایجاد یک ساختار اداری محسوب می‌گردد به طوری که ژان مونه، معمار ECSC، آن را نخستین بنیان محکم یک فدراسیون وصیف می‌نمود که برای حفظ صلح عمل می‌کرد. پیمان ECSC که منجر به ایجاد یک اتحادیه گمرکی برای زغال و فولاد گردید با جامعه اقتصادی اروپایی (در سال ۱۹۵۸)، سند واحد اروپایی (SEA 1987) و پیمان اتحادیه اروپایی (TEU 1993) دنبال شد. در سال ۱۹۹۹، بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه اروپایی در تعاملات خود، یورو را به منزلهٔ واحد پولی خود پذیرفتند.

روند همگرایی پولی اروپا

الف) ساز و کارها و دیدگاه‌ها:

اتحادیه پولی و اقتصادی (EMU) در نتیجه همگرایی منافع متفاوت شکل گرفت که حیطه گسترده‌ای را حتی در ارتباط با اتحادیه گمرکی و سیاست مشترک کشاورزی (CAP) در بر می‌گرفت و از سوی دیگر با نگرانی اروپای غربی نسبت به حفظ نرخ‌های مبادله ثابت تا محافظت جامعه اروپایی از ورود بریتانیا و احتمال تبدیل شدن جامعه به یک منطقه تجارت آزاد و هم‌چنین نیاز به یک سیاست مشترک در قبال ایالات‌متحده همراه بود (Tsoukalis, 1977, p.169) اجرای سریع اتحاد گمرکی با فرسایش ثبات نظام برتن وودز، مبتنی بر دلار همراه بود که عمدتاً با هدف محافظت از جامعه اروپا نسبت به هرگونه واگرایی و فروپاشی بود.

تلاش در ایجاد یک حوزهٔ ثبات پولی در مارس ۱۹۷۹، به تحریک فرانسه و آلمان، با هدف ایجاد یک نظام پولی در اروپا (EMS) که مبتنی‌بر مفهوم نرخ‌های مبادله ثابت، اما تعدیل شده بود، صورت گرفت. برای یک دورهٔ بیش از ده سال، نظام پولی اروپا تلاش زیادی در کاهش تنوع نرخ مبادله انجام داد. در ماه ژوئن ۱۹۸۸، شورای اروپایی هانوور، کمیته‌ای را به منظور بررسی اتحادیه پولی و اقتصادی تحت ریاست ژاک دلور برپا نمود. گزارش دلور در آوریل ۱۹۸۹، متضمن پیشنهادی مبنی‌بر معرفی اتحادیه پولی و اقتصادی در سه مرحله بود که در برگیرنده هماهنگی بیشتر سیاست‌های اقتصادی، قواعدی بر اندازه و تأمین اعتبار کسری بودجه ملی و یک نهاد کاملاً مستقلی بود که می‌باید مسئولیت سیاسی پولی اتحادیه را عهده‌دار گردد.

مشابه گزارش دلور، گزارش دیگری از سوی گروه ورنر Werner، نخست‌وزیر وقت لوکزامبورگ، در سال ۱۹۷۰، تسلیم گردید که انجام کامل وحدت پولی و اقتصادی را ظرف ده سال تا سال ۱۹۸۰ مطابق با یک برنامه سه مرحله‌ای پیش‌بینی می‌نمود که شامل: کم کردن و حذف حاشیه نوسان پولی در نرخ‌های مبادله، آزادسازی حرکت سرمایه، وحدت پولی همراه با حفظ سمبل‌های پول ملی بود، هر چند در برگیرنده هیچ‌گونه تعهدی نسبت به تداوم فرایند همگرایی نبود (Werner Report, 1970, p.5)

مرحلهٔ اول گزارش ورنر، عمدتاً معطوف به رسیدن به یک استحکام اقتصادی و زمینه‌سازی مناسب برای هرگونه توسعه نهادین به منظور تسهیل سیاست‌گذاری هماهنگ شده بود. مرحله دوم استحکام پیشرفت نهادی و اقتصادی مرحله پیشین را در پی داشت. در این مرحله، تغییرات نرخ مبادله تنها می‌توانست با موافقت صریح اعضا صورت پذیرد. در واقع دو مرحله اول متضمن هماهنگی سیاستی فزاینده به همگرایی، یک سیاست مشترک بر بودجه‌بندی دولتی، و کاهش باریکه نوسان پولی بوده است؛ هم‌چنین در مرحله دوم قرار بود، نهادی تحت عنوان صندوق همکاری پولی اروپا (EMCF) به منظور ادارهٔ ذخایر دولت‌های عضو و دادن فاینانس و تأمین مالی در کوتاه و میان‌مدت ایجاد گردد. نهاد مزبور نیز خود مسئول کمیته رؤسای بانک مرکزی (Ecofin) بود که هماهنگ‌سازی سیاست پولی و نرخ مبادله را به دوش می‌کشید به تعبیر دیگر کمیته Ecofin، مسئولیت خود را هماهنگ‌سازی سیاست کلان اقتصادی تعبیر کرده بود.

در نهایت در مرحله سوم، نرخ‌های مبادله به طور قطعی و برگشت‌ناپذیری، ثابت می‌شدند و قرار بر این گردید که بانک مرکزی جامعه به منظور متمرکز سازی سیاست پولی ایجاد گردد.(Arestis, Mccauley, Sawyer, P.12)

هرچند با اقدامات مزبور از سوی گلیستها در فرانسه، تقابل جدی صورت گرفت مبنی‌بر این که پیشرفت در روند همگرایی پولی می‌باید با ملاحظه حساسیت‌های فرانسه همراه باشد؛ بنابراین، فرانسه تنها با یک ترتیب پولی کنترل شده موافق خواهد بود. افزون بر این، بحث‌هایی نیز دربارهٔ اتخاذ یک استراتژی مناسب برای اجرای وحدت پولی و اقتصادی درگرفت. گروهی که نمایندگی آن به عهده فرانسه، بلژیک و لوکزامبورگ بود، خواستار نرخ‌های مبادله ثابت و لازم‌الاجرا و برگشت‌ناپذیر در سریع‌ترین زمان ممکن بودند. حتی پیش از آن که ضمانت اجرای هماهنگ‌سازی ثبات پولی، صورت عملی‌پذیرد. از سوی دیگر، گروهی به نمایندگی آلمان غربی و هلند، خواستار ایجاد یک نظام هماهنگ سیاست اقتصادی پیش از گسترش آن به سوی نرخ مبادله ثابت بودند که سرانجام گزارش ورنر، با اتخاذ توسعه استراتژی موازات‌گرایی[1] برای هماهنگ‌سازی سیاست اقتصادی وحدت پولی، مصالحه‌ای را میان دو گروه مزبور برقرار نمود. در مارس ۱۹۷۱، شورای Ecofin بر سر اتحادیه پولی اروپا موافقت نمود، هرچند که تنها مرحله اول تبیین شده بود؛ هم‌چنین ایجاد ساز و کارهایی برای همکاری نزدیک‌تر میان بانک‌های مرکزی مورد موافقت قرار گرفت. افزون بر این، مفهوم نرخ‌های مبادله بدون حاشیهٔ نوسان که در گزارش ورنر پیشنهاد شده بود، به کناری گذاشته شد و به جای آن یک ساز و کار به منظور کاهش

1. Strategy of Parallelism.

گذاشته شد و به جای آن یک ساز و کار بـه منظـور کـاهش حاشـیه نوسـان، حول تشابهات محوری ایجاد گردید. به ویژه هنگامی که یـک پـول جامعـه اقتصادی قرار بود به پول دیگر مبادله گردد.

در مارس ۱۹۷۲، شش کشور عضو جامعه اروپا، نخستین گام حرکـت بـه سوی همگرایی پولی را با طرح «مـار در لانـه»[1] برداشـتند کـه منظـور از آن، عرضه یک ساز و کار برای کنترل سیستم پول‌هـای شـناور در قالـب حاشـیه باریکی از نوسان در برابر دلار بوده است؛ هرچند به دلیل بحـران‌هـای نفتـی، ضعف دلار و تفاوت در سیاست پـولی، ایـن سـاز و کـار بـا از دسـت دادن حامیان خود، ظرف کمتر از دو سال نهایتاً به حوزه مارک شامل آلمان غربـی، بنلوکس و دانمارک محدود گردید.

اما تلاش در ایجاد این مکانیسم، برای محدود کردن نرخ‌های مبادلهٔ درون اروپایی، خدمتی به‌منظور پیشبرد هدف اتحادیه پولی از طریق پیشبرد تجارت کالا و خدمات در جریان سرمایه درون اروپا بود. افزون بر این، کمکی بـرای کاهش هزینهٔ خدمات بـه سیاسـت مشـترک کشـاورزی بـا نظـام حمایـت از کشاورزی جامعه محسوب می‌گردید. (Klein, 1988, p.5)

همان‌طور که اشاره گردید، شرایط اقتصادی اوایـل دهـهٔ ۷۰ بـا اسـتقرار یـک نظام وحدت پولی اروپا سازگار نبود. بیکاری فزاینـده، رشـد آهسـتهٔ اقتصـادی و سیاست پولی آمریکا که در خلاف جهت امیال مقامات اروپایی بود منجر بـه لغـو وحدت پولی اروپا شد و ساز و کار «مار در لانه» نیز در هـدف صـریح خـود کـه همانا ایجاد یک حوزه ثبات پولی بود، موفق نگردیـد. (Tsoukalis, 1997, p.38).

---

1. Snake in the Tunnel.

در نهایت با سقوط نظام برتن وودز و شناور شدن دلار، رونـد EMU در سـال ۱۹۷٤ متوقف گردید. به دنبـال آن صـداهای مخـالفی در برابـر جریـان سـریع وحدت پولی از گوشه و کنار آغاز گردید. گزارش مارجولین[1] (۱۹۷۵) اشاره بر این داشت که وحدت پولی می‌باید تا اجرای میزان بالایی از همگرایی اقتصادی در جامعه اروپا به تعویق بیفتد. از نقطه‌نظر دیگر، گزارش مک دوگـال[2] (۱۹۷۷) تأکید بر نقش یک نظام مالی واحد در یـک اتحادیـه پـولی داشـت و سـرانجام نتیجه گرفت که اتحادیه پولی بدون یک بودجه مناسـب بـرای سیاسـت مـالی، ناپایـدار خواهـدبود (Fratianni and Von Hagen, 1992, p.13). تـا سـال ۱۹۷۹، تنها آلمان، هلند، دانمـارک، نـروژ، سـوئد، بلژیـک و لوکزامبـورگ در قالب نظام نرخ مبادلهٔ ثابت باقی ماندند.

ب. نظام پولی اروپا (EMS):[3]

در سال ۱۹۷۸، سران کشورهای عضو، شش کشور اصلی به علاوه سه کشور تازه وارد (انگلستان، ایرلند و دانمارک) به منظور همکاری پـولی نزدیـک‌تـر، اقدام به برگزاری جلساتی به بحث در این بـاره پرداختنـد. شـورای اروپـایی قطع‌نامه‌ای را اتخاذ کرد که به موجب آن نظام پولی اروپا سـال بعـد تأسـیس گردید. تلاش جدیدی نیز به منظور ایجـاد ثبـات پـولی در مـارس ۱۹۷۹ بـا جایگزینی EMS به جای سـاز و کـار Snake انجـام پـذیرفت. مرحلـه دوم، ایجاد صندوق پولی اروپا (EMF) با هدف جایگزینی EMCF برای دو سـال بعد در نظر گرفته شد. از سویی، EMS با سه هدف عمده پی‌ریزی شده بـود

---

1. Marjolin Report.
2. Mac Dougall.
3. EMS: European Monetary System

که عبارت بودند از:

۱.ایجاد یک «حوزهٔ ثبات پولی» که دربرگیرنده نرخ‌های تورم پایین و مبادله ثابت می‌شد؛

۲. عرضه و تهیه چارچوبی برای همکاری سیاست اقتصادی اصلاح شده میان کشورهای عضو؛

۳.کاهش بی‌ثباتی پولی جهانی از طریق اتخاذ سیاست‌های مشترک در رابطه با کشورهای ثالث (European Commission, 1989, p.2)

٤. ابراز امیدواری گردید که EMS منجر به همگرایی پولی و اقتصادی گردد.

٥.به منظور فهم بهتر اهداف مزبور، EMS ابزاری را عرضه نمود که ساز و کار نرخ مبادله (ERM)[1] خوانده می‌شد و شامل چهار جزء: ۱) ECU واحد پول اروپا؛ ۲) شبکه تقارن[2]؛ ۳) شاخص انحراف؛ ۴) تأمین اعتبار بود.

نخست این‌که، اکو، واحد پولی وقت اروپا، دو کاربرد داشت: الف) واحد پولی مبتنی‌بر یک سبد از پول‌های اتحادیه اروپا؛ یک کمیت ثابت از هر پول در سبد با اوزان متفاوت پولی در طول زمان که با نوسان نرخ‌های مبادلهٔ درون اروپایی مرتبط است؛ ب) یک ابزار ذخیره از سوی EMCF به بانک‌های مرکزی EMS به منظور مبادله برای ۲۰٪ ذخایر طلا و دلار، شایان ذکر است EMCF نخستین‌بار به عنوان بخشی از تلاش با هدف ایجاد وحدت پولی در سال ۱۹۷۳ ایجاد گردید.

دوم این که، شبکه تقارن از یک نرخ مرکزی، نرخ دو محوری و مداخله

---

1. ERM:Exchange Rate Mechanism. 2. Parity Grid.

حاشیه‌ای تشکیل شده است. شبکهٔ موردنظر در نظامی از نرخ‌های مبادله مورد توافق، پول‌های ملی اروپا را به یکدیگر پیوند زده است. زمانی که یک پول از تشابه و تقارن خارج گردد، دیگر نرخ‌های مبادله نیز دچار انحراف و عدم تقارن می‌گردند، بر این اساس، کلیه کشورها می‌باید از طریق مداخله با هدف ایجاد دوباره تقارن پاسخ گویند.

سوم این که، شاخص انحراف به منظور اعلام هشدار در زمانی به کار می‌رود که یک کشور از نرخ مرکزی خود خارج و منحرف گردد. شاخص انحراف به منزلهٔ یک دستگاه مداخلهٔ مکمل عمل می‌نمود. در واقع شاخص انحراف دربارهٔ پول‌های قوی و نسبتاً ضعیف با نیت ایجاد تقارن در نظام پولی اروپا درخور اعمال است.

چهارم این‌که، تسهیلات اعتباری به‌منظور مداخله در بازار مبادله و ارز خارجی در دسترس کشورهای عضو ERM گذاشته می‌شود. سه نوع تسهیلات مالی برای کشورهای عضو به‌منظور تحقق این اهداف در نظر گرفته شده است:[۱] خیلی کوتاه مدت (٤٥ روز تا ۳ ماه)، کوتاه‌مدت (۳ تا ۹ ماه) که از سوی بانک‌های مرکزی مدیریت می‌گردد، و میان مدت (۲ تا ٥ سال) که از سوی شورای وزیران اداره می‌شود. (Kondonassis and Malliaris, 1994, P.296) اعضای اروپایی ERM (انگلستان تا اکتبر ۱۹۹۰ عضویت نداشت) اقدام به تثبیت نرخ‌های مبادله دوجانبه خود نمودند؛ اما تلاش کردند تا سیاست پولی خود را هماهنگ سازند. خوش‌بینان چنین استدلال می‌کردند که ثبات نرخ‌های مبادله میان کشورهای عضو موجب پیشبرد رشد و تجارت اقتصادی می‌گردد. در نهایت نظام پولی اروپا سبب افزایش استقلال کشورهای اروپایی

از طریق عرضهٔ ابزاری برای تثبیت نرخ مبادله و تشویق همگرایی سیاست‌های پولی و اقتصادی خواهد شد. (Jovanovic, 1997)

هرچند نظام پول اروپا به علت توافقی میان بانک‌های مرکزی جامعه صورت پذیرفت، با وجود این، هم‌چنان نگرانی‌هایی در خصوص دوام این سیستم وجود داشت. بین سال‌های ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۷، شاهد یازده مورد صف‌بندی در ERM بوده‌ایم.

صف‌بندی‌های مزبور از سوی کشورهایی صورت می‌گرفت که از نرخ تورم بالایی برخوردار بودند؛ بنابراین، ارزش پول خود را کاهش می‌دادند تا بتوانند با کشورهایی با نرخ تورم پایین رقابت کنند. البته در سال‌های ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۲ تنها شاهد یک صف‌بندی بوده‌ایم که آن هم مربوط به کاهش ارزش فنی ۳/۷٪ لیر ایتالیا به منظور باریک‌تر کردن حاشیه نوسان بوده است. دیگر کشورها نیز عضو ERM شدند، اسپانیا در ژوئن ۱۹۸۹، انگلستان در اکتبر ۱۹۹۰ و پرتقال در آوریل ۱۹۹۲. میان اعضای EMS، همگرایی در نرخ تورم، نرخ سود، کسری بودجه و بدهی دولتی به‌صورت درصدی از GDP بین سال‌های ۱۹۸۷ـ۱۹۹۲ به چشم می‌خورد (Salvatore, 1996, p.605) تا جولای ۱۹۹۰، کلیه موانع موجود بر سر حرکت سرمایه درون جامعه برداشته شد و با آغاز سال ۱۹۹۳، کلیه محدودیت‌های باقی‌مانده برسر جریان آزاد کالاها، خدمات و نیروی کار حذف گردید و بازار واحد موجودیت یافت؛ اما با ظهور بحران در ERM که با سیاست پولی محکم در آلمان همراه بود، انگلستان و ایتالیا مجبور به ترک ERM گشتند.

به دنبال آن، شش واحد پولی دیگر با کاهش ارزش مواجه گردید. فرانسه

تنها پس از مداخله در بازار ارز خارجی از سوی بوندس بانک آلمان و بانک فرانسه در ERM باقی ماند.

سرانجام این‌که ERM که یک نظام شناور آزاد از نظر اسمی باقی ماند. این‌گونه به نظر می‌رسید که حرکت به سمت همگرایی پولی دائم مختل و منحرف می‌گردید و از نگاه برخی صاحب‌نظران، حتی اجرای تورم از سوی کشورهای EMS در مقام مقایسه با کشورهای غیرعضو بهتر نبود (Fratianni and von Hagen, 1992, pp. 30-31)

پ. بازار واحد و قانون واحد اروپایی[1]

در اوایل دههٔ ۸۰، رکود ضربهٔ سختی به اقتصاد اروپا وارد آورد که نتیجهٔ آن وزش نسیم تحول تحت عنوان تئوری نئولیبرال بود که در آمریکا از سوی ریگان و در انگلیس از سوی تاچر اعمال می‌گردید؛ مبنی بر این که تورم، مهار گردد و اقتصاد تقویت شود. علاقه به تکمیل بازار واحد از این تصور الهام می‌گرفت که آزادسازی بازارها موجب بهبود کارآیی و رشد خواهد گردید. البته سیاست‌مداران نئولیبرال در این زمینه تنها نبودند؛ زیرا حامیان دیگری در میان رهبران و رؤسای تجاری داشتند؛ اگرچه گروه اخیر به توانایی و قابلیت کمیسیون تردید داشتند. (Dinan, 1994, p.138) با وجود تردیدهای مزبور، کمیسیون نقش کلیدی در پیشبرد بازار واحد را بازی نمود.

برنامه بازار واحد، نیاز به اصلاحات نهادین و قانون اساسی جامعه را برجسته نمود. نیروی دیگری که منجر به تغییر گردید و اصلاحات نهادین را

---

1. The Single Market and the single European Act.

در دستور کار قرار داد، «گزارش دوج»[1] بود که اهداف اولویت‌دار را به منظور درک و فهم بهتر اتحادیه اروپا مشخص نمود. اصلاح پیمان رم به‌دلیل سند واحد اروپایی (اول جولای ۱۹۸۷) به برنامهٔ سال ۱۹۹۲ برای تغییر در روند تصمیم‌گیری جامعه اروپا شتاب بخشید. سند واحد اروپایی (SEA)، استفاده از رأی اکثریت را به اکثر حوزه‌ها، به استثنای مسائل مالی، حقوق کارمندان و حرکت آزاد مردم، گسترش داد و این‌گونه به نظر می‌رسید که تغییر موازنه قدرت از حکومت‌های ملی به جامعه اروپا صورت گرفته است: شورای وزیران اختیارات تازه‌ای را برمبنای اکثریت کیفی پس از رایزنی با پارلمان اروپا و کمیتهٔ اقتصادی و اجتماعی به‌دست آورد؛ کمیسیون نیز اهمیت خود را بازیافت و توانست پیشنهاداتی را به شورای وزیران برای فهم برنامه ۱۹۹۲ عرضه کند و شورای اروپایی[2] نیز شکل رسمی به خود گرفت. در واقع سند واحد اروپایی، پاسخ جامعه به درخواست‌هایی بود که برای اصلاحات نهادین صورت می‌گرفت و نخستین اصلاح عمده بر پیمان رم بود؛ هم‌چنین نوعی شناسایی رسمی به شورای اروپایی داد.

در پایان سال ۱۹۹۵، کمیسیون ارزیابی نمود که ۹۳/۲٪ سند واحد اروپایی از سوی کشورهای عضو صورت گرفته بوده است. هرچند، در حیطه‌های مهمی چون خدمات عمومی، این رقم به زیر سطح مزبور می‌رسد. (El-Afraa, p. 158) سند واحد اروپایی بر همگرایی اقتصادی تکیه دارد و صریحاً به EMU اشاره‌ای ندارد مگر به دلیل نیاز به همگرایی سیاست‌های پولی و اقتصادی برای توسعه بیشتر جامعه؛ برای این مقصود، کمیته دلور

---

1. Dooge Report.
2. European Council.

برای بررسی شیوه‌های اجرای EMU برپا گردید. نظام پولی اروپا، عمدتاً برای ایجاد ثبات پولی برپا گردیده بود؛ هرچند می‌باید به‌منزلهٔ تلاشی برای راندن جامعه به سوی هدف ایجاد وحدت پولی باشد. بنابراین، به سند واحد اروپایی می‌باید به‌مثابهٔ مکمل اقتصادی بر نظام پولی اروپا نگریسته شود و نهایتاً هر دو با عنوان سنگ بنای وحدت پولی.

ت. گزارش دلور

زمانی که ژاک دلور به ریاست کمیسیون اروپا در سال ۱۹۸۵ منصوب شد؛ اولویت‌هایی را مطمح نظر داشت: بازار واحد، اصلاحات نهادین، ابتکار جدید پولی و گسترش صلاحیت جامعه در حیطه سیاست خارجی و دفاعی (Dinan, 1994, p.17). دلور ترجیح می‌داد که بر EMU متمرکز شود؛ اما می‌دانست که سیاست پولی واحد ممکن است چالشی بر سر حاکمیت ملی کشورهای اروپایی باشد و دشمنی و تنش را در درون جامعه تحریک نماید؛ از سوی دیگر اروپا با رکود سختی مواجه بود، در واقع بدترین رکود از زمان جنگ، صنایع اروپایی قدرت رقابتی خود را در قبال شرکت‌های آمریکایی در تکنولوژی‌های نوین و کشورهای تازه صنعتی از دست می‌دادند؛ بنابراین تنها راه‌حل مشترک، تکمیل بازار واحد بود، در واقع، اجرای بازار واحد می‌توانست ساز و کاری برای بهبود تصمیم‌گیری در اتحاد پولی اروپا باشد.

گزارش دلور دربرگیرنده چهار مؤلفهٔ کلیدی در اجرای وحدت اقتصادی بود: ایجاد یک بازار واحد[۱]؛ سیاست تکمیلی به منظور تقویت ساز و کار بازار[۲]؛ هماهنگ‌سازی سیاست کلان اقتصادی همراه با قواعد الزام‌آور برای

کسری بودجه[٣]؛ و سیاست‌های مشترک برای تقویت تغییر ساختاری و تغییر منطقه‌ای.[٤] وحدت اقتصادی مستلزم یک سیاست اقتصادی واحد نخواهد بود بلکه برعکس وحدت پولی مستلزم یک سیاست پولی مشترک خواهد بود که از سوی یک نهاد مرکزی تحت کنترل باشد، هرچند یک پول واحد، الزام نداشته باشد. گزارش متضمن انتقال به سوی وحدت کامل پولی در سه مرحله بود:[١] مرحله اول از همگرایی، همکاری و اجرای اقتصادی در سیاست‌های پولی و مالی دفاع می‌کرد. بازار مشترک با حذف کلیه موانع بر سر راه حرکت سرمایه درون جامعه تکمیل می‌گردد و در اصل کلیه کشورها می‌باید به ERM در مقیاس بسیار کوچکی، به منظور تشویق همگرایی شاخص‌های کلیدی کلان اقتصادی داخل شوند. این مرحله هم‌چنین شاهد گسترش نقش کمیتهٔ رؤسای بانک مرکزی در سیاست هماهنگ‌سازی بود. رئیس کمیته اجازه داشت در جلسات Ecofin حاضر شود، در غیر این صورت ساختار نهادین برای انجام و تکمیل الزامات مرحلهٔ اول کفایت می‌کرد.

مرحله دوم «یک دورهٔ انتقالی» محسوب می‌شد جایی که وحدت رویه در مرحله اول اتفاق می‌افتاد و یک چارچوب سازمانی ایجاد می‌گردید. سیاست هم‌چنان در دستان دولت ملی باقی می‌ماند، هرچند خط‌مشی و رهنمودهای سیاسی با رأی اکثریت صورت می‌پذیرفت. چارچوبی برای اهداف کلیدی اقتصادی با یک کارکرد نظارتی، برای ایجاد قواعد غیرالزام‌آور نسبت به اندازهٔ کسری بودجه سالیانه و برای جامعه اروپا به منظور رفتار با عنوان یک بلوک در مسائل مربوط به نرخ مبادله و اقتصادی، برپاگردید. یک سیستم اروپایی از

بانک‌های مرکزی (ESCB) که به هماهنگ‌سازی سیاست‌های پولی مستقل کشورهای عضو می‌پرداخت.[۲]

مرحله سوم و آخرین مرحله با تثبیت برگشت‌ناپذیر نرخ مبادلهٔ کشورهای عضو آغاز می‌شود؛ در حالی که بانک‌های مرکزی ملی کنترل عرضه پولی داخلی را به نهادهای جامعه اروپا واگذار می‌کنند. در نهایت پول‌های ملی جای خود را به یک پول واحد می‌دهند. از دیگر پیشرفت‌های کلیدی می‌توان به رویه‌ها و قواعد کلان اقتصادی و بودجه‌ای اشاره کرد که الزام‌آور می‌شدند و سیاست‌های ساختاری و منطقه‌ای قوی‌تر و کشورهای عضو در صورتی که با قواعد بودجه‌ای موافقت و سازگاری نداشته باشند احتمالاً مواجه با مجازات خواهند شد. نهایتاً مرحله اول به اتفاق آرا از سوی شورای اروپایی در اجلاس سران مادرید در ژوئن ۱۹۸۹ اتخاذ گردید و در اول جولای ۱۹۹۰ آغاز شد که مصادف با آزادسازی جریان سرمایه به عنوان بخشی از برنامه بازار واحد گردید. پس از موافقت در پیمان ماستریخت، یعنی بر تفویض مسئولیت سیاسی پولی به یک نهاد جدید مشترک، مرحله دوم در اول ژانویه ۱۹۹٤ آغاز گردید در واقع در پیمان ماستریخت، برنامه سه مرحله‌ای دلور با برخی بازنگری‌های مهم اتخاذ گردید و EMI وارث EMCF گردید. نهاد پولی اروپا (EMI) به منظور یک نقش هماهنگ کننده ایجاد گردید. EMI در واقع نقش یک پیشگام را نسبت به بانک مرکزی اروپا (ECB) یا نهاد مرکزی مرحله سوم ایفا نمود. نقش EMI، تقویت همکاری میان بانک‌های مرکزی و هماهنگ‌سازی سیاست‌های پولی کشورهای عضو، نظارت بر کارکرد EMS (نظام پولی اروپا)، به عهده گرفتن وظایف EMCF

و تسهیل کاربرد ECU و پیش‌بینی پیشرفت آن بود. نهایتاً در ماه مـی ۱۹۹۸ قرار بر این گردید که شورای اروپایی اعـلام نمایـد کـدام یـک از کشـورها، شرایط لازم را برای داشتن یک پول واحد خواهند داشت. مرحله سوم بـدین ترتیب در اوایل ژانویه سال ۱۹۹۹ آغاز گردید و یازده کشور عضـو اتحادیـه اروپا، یورو پول واحد جدید را پذیرفتند و یونان نیز بعـدها بـا عنـوان عضـو دوازدهم به وحدت پولی اروپا پیوست؛ امـا تـاکنون سـه کشـور (انگلسـتان، دانمارک و سوئد) مناظراتی را در درون خود بر سر پیوسـتن یـا نپیوسـتن بـه یورو شاهد هستند.

منابع

1. Brainbridge, T. and Teas dale, A. (1995), The Penguin Companion to European Union. Hammondsport: Penguin.
2. Dinan, D.(1994). "The European Community, 1978-93", Annals of American Academy of Political and Social Science, vol.531, pp.70-27.
3. (1994). Ever Closer Union? An Introduction to the European Community.
   Basingtoke: Macmillan Press.
4. El-Algraa, A.M. (1988). The European Union: History, Institutions, Economics and policies. London: Prentice Hall.
5. European Commission (1989). The EMS-Ten Years of Progress in European Monetary Cooperation Brussels: European Commission.
6. Fratianni, M. and Hagen, J. (1992).The European Monetary System and European Monetary Union. Boulder: Westview Press.
7. Giordano, F. and Persaud, S. (1998). The Political Economy of Monetary Union: Towards The Euro. New York: Routledge.
8. Jovanovic, M.N. (1997). European Economic Integration: Limits and Prospects. London: Routledge.
9. Klein, M.W.(1998). "European Monetary Union". New England Review, March/April 1998.

10. Kandonassis, A. J. and Malliaris, A.G. (1994). Towards Monetary Union of the European Community: History and Experiences of the European Monetary System, American Journal of Economics and Sociology, vol.53, no.3, pp.291-301.
11. Pinder, J.(1996). "Economic and Monetary Union: Pillar of a Federal Polity, Publius: The Journal of Federalism, Vol.26, no.4.
12. Salvatore, D. (1996). The European Monetary System: Crisis and Future, Open Economies Review, vol.7, pp. 607-623.
13. Tsoukalis, L. (1997). The New European Economy Revisited. Oxford University Press.
14. Vickerman, R.w. (1992). The Single European Market. New York: Harvest Wheatsheaf.
15. Werner Report (1970). "Report to the Council and the Commission on the Realisation by Stages of Economic and Monetary Union in the Community, "Supplement to Bulletin of the European Communities, 11.
16. Wise, M. and Gibb, R. (1993). Single Market to Social Europe: The European Community in the 1990, New York: Logman Group.

سیاست اتحادیه اروپایی در قبال مهاجرت و پناهندگی (با تکیه بر نشست تمپر)

احمد تقی‌زاده ساروکلایی*

مقدمه

مسألهٔ مهاجرت و پناهندگی از جمله مسائل بسیار مهمی است که بیشتر کشورهای دنیا در قالب سیاست‌های داخلی و خارجی مناسب سعی دارند تا آن را به گونه‌ای مناسب تعدیل سازند. کشورهای اروپایی نیز از این امر مستثنی نبوده و اغلب آن‌ها جزو کشورهای مهاجرپذیر بوده‌اند. مهاجرت و پناهندگی مسأله پیچیده‌ای است که به همراه خود تنوع فرهنگی و در عین حال مشکلات داخلی من‌جمله برانگیخته شدن حس نژادپرستی و نفرت از بیگانگان را به دنبال دارد. با توجه به این‌که اتحادیه اروپایی در زمینهٔ همگرایی هرچه بیشتر اعضای خود عمل می‌کند؛ بنابراین اعضای این اتحادیه به مسألهٔ مهاجرت و پناهندگی توجه بیشتری کرده‌اند، به ویژه بعد از پیمان

---

*. کارشناس روابط بین‌الملل و عضو شورای غیردولتی روابط خارجی مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی تهران.

آمستردام، این امر از قالب مسألهٔ صرفاً داخلی یا بین دولتی خارج شده و به موضوعی پراهمیت برای اتحادیه اروپایی تبدیل گشته است. آن‌چه که امروزه کشورهای اتحادیه اروپایی به ویژه بعد از نشست تمپر به دنبال آن هستند؛ رسیدن به سیاستی مشترک در زمینهٔ مهاجرت و پناهندگی است که در کلیه کشورهای این اتحادیه با توجه به ساختار داخلی آن‌ها اجراپذیر باشد.

مهاجرت و جمعیت کاری کشورهای اروپایی

طبق آمارهای سازمان ملل متحد بیش از ۱۵۰ میلیون نفر از جمعیت دنیا خارج از کشور اصلی خود زندگی می‌کنند. پیش‌بینی شده که افزایش جمعیت دنیا ادامه خواهد یافت و پیشرفت‌های به وجود آمده در ارتباطات به همراه وجود نابرابری‌های اقتصادی باعث خواهد شد تا مسأله مهاجرت در قرن ۲۱ نیز ادامه داشته باشد.[1]

وضعیت جمعیت اتحادیهٔ اروپایی نیز به طور چشم‌گیری تغییر یافته است؛ اما در مقایسه با وضعیت کل جهان، باید به دو روند توجه داشت: کاهش در رشد جمعیت و افزایش مشخص در سن متوسط جمعیت. آمارها نشان می‌دهد که بین ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۵ جمعیت اتحادیه اروپایی از ۳۴۹ میلیون به ۳۷۲ میلیون افزایش یافته است و نسبت افراد مسن (بالای ٦٥ سال) از ۱۳ به ۱٥/٤ درصد افزایش یافته است. بین سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۵، جمعیت ۱۵ کشور اروپایی رشد کمتری خواهد داشت و بر اساس

1. http://www.iom.int/en/what/immigration_research.shtml.

پیش‌بینی‌ها از ۳۷۲ میلیون به ۳۸٦ میلیون خواهد رسید و سپس با کاهش جمعیت روبه‌رو خواهند شد.[1]

به هر حال جمعیت کاری (بین ۲۰ تا ٦٤ سال) طی ده سال آینده کاهش خواهد یافت و از ۲۲۵ میلیون در سال ۱۹۹۵ به ۲۲۳ میلیون نفر در سال ۲۰۲۵ خواهد رسید. در حالی که تعداد افراد بالای ٦٥ سال بیشتر خواهد شد؛ پیش‌بینی می‌شود که این گروه ۲۲/٤ درصد کل جمعیت این کشورها را تا سال ۲۰۲۵ تشکیل بدهند.[2] کشورهای اروپای مرکزی و شرقی نیز حتی رشد جمعیت کندتری نسبت به کشورهای اتحادیه خواهند داشت و جمعیت کاری آنها در سال‌های آینده مانند کشورها اتحادیه کاهش خواهدیافت. با توجه به آمارهای یاد شده، تأثیر نوسان جمعیتی کشورهای اتحادیه اروپایی بر بازار کار و به نوبهٔ خود بر شرایط اقتصادی آنها مؤثر خواهد بود؛ بنابراین بیشتر کشورهای اروپایی به کاهش مداوم نیروی کار در بعضی از بخش‌ها و با سطوح مختلف مهارتی روبه‌رو هستند. طبق آمارهای سازمان ملل متحد با توجه به کاهش جمعیت در کشورهای اروپایی و افزایش سن افراد در این کشورها، مهاجرت می‌تواند عامل مناسبی برای مشکلات ناشی از نیروی کار در این کشورها باشد. برای مثال کشور آلمان در سال ۲۰۰۰، به طور علنی از هزاران نفر برای ورود به این کشور و استخدام در بخش‌های صنعتی و غیره استقبال کرد.[3] البته افزایش مهاجرت به تنهایی نمی‌تواند راه‌حل درازمدت و

1. Living in an area of freedom.security and justice.Brussels: European Press and Communication Service.2001, p.9-11.
2. Ibid
3. http://www.ex.ac.uk/politics/pol_date/undergrade/Twinn/case.html.

مؤثری برای حل عدم تعادل بازار کار باشد؛ برای مثال، کمبود مهارت و تخصص نیروی کار باید در قالب سیاست‌های ساختاری در زمینه استخدام و توسعه منابع انسانی حل و فصل شود. با این حال مهاجرت کنترل شده برای جبران کمبودهای موجود در بستر یک استراتژی ساختاری کلی، راه‌حل مناسبی است که اتحادیه اروپایی به دنبال اجرای آن است و ما در ادامه به آن خواهیم پرداخت.

اقدامات حقوقی و سیاسی اتحادیه اروپایی در زمینه مهاجرت و پناهندگی

در ابتدا اتحادیه اروپا سیاست مهاجرت صفر[1] را دنبال می‌کرد؛ به این معنی که تلاش داشت تا میزان مهاجرت به کشورهای این اتحادیه را به صفر برساند؛ اما با توجه به کمبود نیروی کار در این کشورها و به‌منظور تعدیل سیاست‌های کشورهای عضو در خصوص مهاجرت و پناهندگی برای همگرایی هرچه بیشتر آن‌ها، نشست‌ها و تصمیمات مختلف و مهمی اتخاذ کرد تا بتواند هرچه بیشتر بر این روند نظارت داشته باشد و کشورها را به یکسان‌سازی سیاست‌های خود در این زمینه تشویق نماید.

سند واحد اروپایی[2] در سال ۱۹۸٦ یکی از عناصر بازار واحد[3] را، تردد آزادانه افراد عنوان کرده بود که به معنی از بین بردن مرزهای داخلی بین اعضا و توافق برای کنترل مرزهای خارجی اتحادیه بود. در پیمان ماستریخت در سال ۱۹۹۲، این موضوعات در قالب مسألهٔ امنیت مشترک مطرح شد و نقشی را برای نهادهای اتحادیه به‌منظور ایجاد سیاست و قانون‌گذاری در این

1. Zero Immigration Policy.
2. European Single Act.
3. Single Market.

زمینه ایجاد کرد.[۱] قبل از پیمان آمستردام، اقدامات مشترکی در زمینه مسأله پناهندگی و مهاجرت صورت می‌گرفت که بیشتر در چارچوب توافق‌های بین دولتی بود. موافقت‌نامه شینگن[۲] و کنوانسیون دوبلین[۳] مهم‌ترین ساز و کارهای الزام‌آوری بودند که در این دوره لازم‌الاجرا شدند. کنوانسیون دوبلین که در سال ۱۹۹۰ از سوی ۱۲ عضو اتحادیه اروپایی امضا شد، در سال ۱۹۹۷ به مرحله اجرا در آمد.[۴] این کنوانسیون پاره‌ای از قوانین را به وجود آورد که بر مبنای آن می‌توان تصمیم گرفت که کدام دولت عضو اتحادیه مسئولیت بررسی تقاضای پناهندگی یک شخص را برعهده دارد. طبق این کنوانسیون اگر فردی در یکی از کشورهای اتحادیه اروپا تقاضایی پناهندگی کند، نمی‌تواند در دیگر کشورهای این اتحادیه این تقاضا را داشته باشد. این تصمیم برای مبارزه با پدیدهٔ خرید پناهندگی[۵] گرفته شد. در کنار این تصمیم‌ها، سیاست‌های دیگری نیز گرفته شد که بار حقوقی چندانی نداشتند. برای مثال قطع‌نامهٔ لندن[۶] در سال ۱۹۹۲، قوانینی را به‌منظور بازگشت پناهندگان به کشورهای خود عنوان کرده بود و یا موضع مشترک[۷] در سال ۱۹۹۶ توافقی را برای تعریف کلمهٔ پناهنده در قالب کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو بیان می‌کرد.[۸]

شورای اروپایی در سال ۱۹۹۸ گروه کاری عالی‌رتبهٔ پناهندگی و

---

1. http://Europa.eu.int/comm/justice_home/doc-centre/immigration/printer/doc-immigration-intre-eu.htm.
2. Schengen Agreement.
3. Dublin Convention.
4. Guild, Elspeth.The Developing Immigration and Asylum Policies of the EU.Kluwer Law
5. Asylum Shopping.
6. London Resolution.
7. Common Position.
8. Ibid.

مهاجرت[1] را به وجود آورد که این گروه طرح‌های اجرایی را برای مناطقی از جهان که مهاجرت و پناهندگی از آن‌جا صورت می‌گیرد به وجود آورد. هدف از ایجاد این گروه جلوگیری از مهاجرت افراد از طریق مرتفع ساختن دلایل و عوامل مهاجرت است که کمک‌های اقتصادی یکی از این راه‌حل‌ها است. این گروه در دو سطح ملی (دولت‌های عضو) و اتحادیه اروپایی عمل می‌کند؛ هم‌چنین به تجزیه و تحلیل و گزارش‌هایی که از گروه‌هایی مانند سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی و دولتی، مانند کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد (UNHCR) می‌رسد نیز توجه دارد؛ با توجه به این‌که، جمع‌آوری اطلاعات در زمینهٔ مهاجرت و پناهندگی برای اتحادیه بسیار مهم است به همین منظور ساز و کارهایی به وجود آمده است که می‌توان به CIREFI[2] و CIREA[3] اشاره کرد.

افزون بر این‌ها مرکزی به نام EUROSTAT نیز وجود دارد که وظیفه آن جمع‌آوری آمار و ارقام در زمینه جمعیت‌شناسی در اتحادیه اروپاست.[4]

با لازم‌الاجرا شدن پیمان آمستردام در ۱۹۹۹ مرحلهٔ جدیدی در سیاست پناهندگی و مهاجرت اتحادیه اروپایی آغاز شده است. بر این اساس محیطی برای آزادی، امنیت و عدالت[5] ایجاد شده به نهادهای اتحادیه اروپا قدرت جدیدی برای قانونگذاری در زمینهٔ مهاجرت و پناهندگی اعطا شده است و

---

1. High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG).
2. Center for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration.
3. Center for Information, Discussion and Exchange on Asylum
4. http://www.migrationpolicy.org/files/vanselm_chap8.pdf.
5. Area of Freedom, Security and Justice.

شاید بتوان برای اولین‌بار دربارهٔ سیاست پناهندگی اروپا صحبت کرد.[1] ضوابطی که در سایه پیمان آمستردام تاکنون شکل گرفته است ایجاد معیارهایی در زمینهٔ مهاجرت و پناهندگی بوده است که می‌توان به این موارد اشاره کرد: تعهداتی مربوط به صدور ویزا، ایجاد سیستم انگشت‌نگاری EURODAC از کسانی که تقاضای پناهندگی دارند و برای جبران نواقص کنوانسیون دوبلین کار خود را آغاز خواهدکرد، حمایت موقت و پذیرش پناهندگان و نظایر آن اشاره کرد. طبق تصمیمی که در پیمان آمستردام گرفته شد، تا پنج سال بعد از لازم‌الاجرا شدن این پیمان (در سال ۲۰۰٤) شورا باید این معیارها را در زمینه پناهندگی تصویب کند:[2]

- مشخص کردن این موضوع که کدام دولت عضو مسئول بررسی موارد پناهندگی است؛
- ایجاد معیارهای حداقل در خصوص پذیرش پناهندگان؛
- ایجاد معیارهای حداقل برای تعیین صلاحیت اتباع کشور ثالث تحت عنوان پناهنده و صلاحیت آن‌ها برای برخورداری از حمایت‌های کمکی؛
- ایجاد معیارهای حداقل دربارهٔ فرآیند اعطا و لغو پناهندگی؛
- ایجاد معیارهای حداقل برای حمایت موقت از پناهندگان.

این معیارها باید براساس تقسیم وظایف بین دولت‌های عضو صورت بگیرد. نکته دیگری که در این زمینه باید به آن اشاره کرد انتقال مسأله

---

1. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/ com2000_0757eu01.pdf.
2. http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/printer/doc_immigration_intro_eu.htm.

مهاجرت و پناهندگی بعد از پیمان آمستردام از ستون سوم به ستون اول است. ستون سوم اتحادیه اروپا مربوط به همکاری در زمینه‌های قضایی و مسائل داخلی است که شامل پناهندگی و مهاجرت هم می‌شد. در عمل از قالب ستون سوم، اتحادیه ساز و کارهای مربوط به مهاجرت و پناهندگی که برای اعضا چندان الزام‌آور باشد، به وجود نیامد. اعضا بیشتر درگیر بحث‌های رسمی در خصوص موضوعات مختلف بودند. تحت پیمان آمستردام حوزهٔ قضایی و مسائل داخلی تقسیم شد و پناهندگی و مهاجرت به طور کامل به ستون اول منتقل شد.[۱] با این تغییر کمیسیون توانایی لازم برای طرح قوانین الزام‌آور را پیدا کرد.

شورای اروپایی در اکتبر ۱۹۹۹ نشستی را در شهر تمپر[۲] فنلاند برگزار کرد که بر اساس آن سران اتحادیه اروپایی تصمیم گرفتند تا سیاست مشترکی را در زمینه پناهندگی و مهاجرت به وجود آوردند که در ادامه به سیاست مشترک اتحادیه در زمینهٔ مهاجرت و پناهندگی خواهیم پرداخت؛ هم‌چنین اتحادیه اروپایی با منشور حقوق اساسی[۳] در نشست شورای اروپایی در دسامبر ۲۰۰۰ در شهر نیس، موافقت کرد که در آن به حق پناهندگی نیز اشاره شده است. در اواخر سال ۲۰۰۰ اتحادیه اروپا صندوق اروپایی پناهندگان[۴] را به وجود آورد تا به کشورهای عضو برای پذیرش پناهندگان و ادغام آن‌ها در جامعه داخلی و حتی ایجاد برنامه‌های لازم برای بازگشت داوطلبانه آن‌ها کمک کند.[۵]

1. http:/www.migrationpolicy.org/files/vanselm_chap8.pdf.
2. Tamper.
3. Charter of Fundamental Rights.
4. European Refugee Fund.
5. Ibid.

سیاست مشترک اتحادیه اروپایی در زمینه مهاجرت و پناهندگی بعد از نشست تمپر

تعداد روزافزون افرادی که در سال‌های اخیر خواسته‌اند تا به اروپا مهاجرت کنند کشورهای اروپایی را نگران ساخته است. این افراد شامل پناهندگان، آوارگان، کسانی که خواستار حمایت موقت‌اند، اعضای خانواده مهاجران مستقر در کشورهای اتحادیه اروپا و کسانی است که به‌دلیل کار به این کشورها سفر کرده‌اند. هم‌اکنون روند مهاجرت در بیشتر اعضا، حتی کشورهایی مانند اسپانیا، پرتقال و ایتالیا که زمانی خود جزو کشورهای صادر کننده مهاجران بوده‌اند، تأثیر گذاشته است. موضوعی که دولت‌مردان اتحادیه اروپا با آن روبه‌رو هستند، این است که چگونه سیاست‌های بشر دوستانهٔ خود را با تعداد زیادی از مهاجرانی که هر ساله وارد این کشورها می‌شوند تطبیق دهند. در حال حاضر شیوه برخورد با این مهاجران به طور درخور توجهی از یک کشور به کشور دیگر متفاوت است.

همان‌طور که اشاره شد اتحادیه اروپایی به دنبال آن است تا با ایجاد سیاست‌هایی مشترک در زمینه مهاجرت و پناهندگی وضعیت یکسانی را برای مهاجران و پناهندگان به وجود آورد که در تمامی اتحادیه قابل اجرا باشد؛ با توجه به آن‌که، مهاجرت یک پدیده بسیار پیچیده است و سیاست‌ها در این زمینه و تأثیرات آن در زمینه‌های گسترده اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و فرهنگی مشهود است، کمیسیون اروپایی معتقد است که باید دیدگاه کلانی نسبت به قضیه داشت. افزون بر آن از تجزیه و تحلیل اقتصادی و آماری اتحادیه اروپایی کشورهای مبدأ، مشخص است که سیاست‌های مهاجرتی

صفر در دهه‌های گذشته دیگر مؤثر نیست. از یک طرف تعداد زیادی از اتباع کشورهای ثالث در سال‌های اخیر وارد کشورهای اتحادیه اروپا شدند و این فشارها به‌منظور مهاجرت، در ارتباط با مهاجرت غیرقانونی، قاچاق و حمل و نقل انسان‌ها بیشتر شده است.[1] از طرف دیگر در نتیجه کمبود نیروی کار چه در سطح تخصصی و غیر تخصصی، بعضی از کشورهای اتحادیه اروپایی، شروع به استخدام نیروی کار از کشورهای خارج از اتحادیه کرده‌اند. در این میان آن‌چه اتحادیه اروپایی با آن روبه‌رو است انتخاب بین دو گزینه است: یا با فشار مهاجرت مقابله شود و همان سیاست مهاجرت صفر را ادامه دهد و یا این که افراد را از کشورهای ثالث بپذیرد و بر این روند نظارت داشته باشد و آن را هماهنگ سازد.

در این وضعیت جدید کمیسیون اروپایی معتقد است که باید راه‌هایی برای مهاجرت قانونی برای مهاجرانی که برای کار به این اتحادیه می‌آیند به وجود آید. به هر حال، کمیسیون به دنبال آن است تا طبق دیدگاه کاملاً ناهمگون اعضای این اتحادیه، در خصوص پذیرش و همگرایی تبعه‌های کشورهای ثالث، این بحث‌ها را به طور علنی پی‌گیری کند تا به اجماعی در این زمینه دست یابد.

در این چارچوب کشورها به تبادل بیشتر اطلاعات با یکدیگر می‌پردازند و حتی اصلاحات ضروری در ساختار اقتصادی اتحادیه اروپایی که در قالب استراتژی استخدامی این اتحادیه در حال انجام است با سرعت بیشتری پیش خواهد رفت. پذیرش مهاجران که برای کار به کشورهای اتحادیه اروپایی

---

1. http://yale.edu/yira/scsy/Committees/eu/immigration.pdf.

سفر می‌کنند می‌تواند مبنای این استراتژی قرار گیرد؛ اما به‌دلیل موضوعات بسیار مهم بشری که دربارهٔ این مسأله وجود دارد باید درک مشخص و تفاهم لازم بین کشورهای عضو در خصوص نقش این استراتژی به وجود آید.[۱]

همان‌طور که قبلاً گفته شد با لازم‌الاجرا شدن پیمان آمستردام، صلاحیت جامعهٔ اروپایی در حوزه‌های مهاجرت و پناهندگی تثبیت شد و این مسأله از ستون سوم به ستون اول منتقل شد تا برنامه عملی[۲] برای تصویب شورا به وجود آید و این شورا بتواند حوزه‌ای را برای آزادی، امنیت و عدالت به وجود آورد.[۳] بر همین اساس عناصر سیاست مشترک اتحادیه اروپایی در زمینهٔ مهاجرت و پناهندگی در نشست تمپر مورد توافق اعضا قرار گرفت تا به همراه برنامه عملی که قبل از آن از سوی شورا در سال ۱۹۹۸ در وین تصویب شده بود، اساس برنامه کاری را برای کمیسیون و دولت‌های عضو تشکیل بدهد. علت این تغییر را می‌توان به دو دلیل دانست؛ از طرفی امروزه اهمیت مهاجرت و پناهندگی در سطح اتحادیه اروپایی و ضرورت ایجاد رویکردی مشترک در این زمینه به مراتب بیشتر از سال‌های قبل شده است و از طرف دیگر با تصویب مفاد نشست تمپر، سران دولت‌ها به طور واضح چارچوب سیاسی را تعریف کردند که در قالب آن خواستار توسعه سیاست مشترک اتحادیه در زمینهٔ مهاجرت و پناهندگی هستند.

اتحادیه اروپا به دنبال آن است تا این سیاست‌ها را متناسب با برنامه‌های اقتصادی و جمعیتی کشورهای اتحادیه دنبال کند. وضعیت اجتماعی که

---

1. http://www.migrationpolicy.org/files/vanselm_chap8.pdf.
2. Action Plan.
3. Ibid.

مهاجران با آن روبه‌رو می‌شوند و طرز تلقی مردم کشور مقصد نسبت به مهاجران، بسیار مهم است که در این میان نقش دولت‌مردان در شکل‌دهی تصور عمومی دربارهٔ مهاجران برجسته به نظر می‌رسد. اتحادیه اروپایی نیز به این مسأله توجه داشته و از دولت‌های عضو خواسته است تا با اجرای برنامه‌های مختلف مهاجران را با عنوان عامل مثبت برای اقتصاد کشور خود و کسانی که وجودشان برای حیات فرهنگی اروپا لازم است در نظر بگیرند.[1] البته در این خصوص اتحادیه اروپایی به وضعیت کشورهای مبدا و ارتباطات تاریخی و فرهنگی کشورهای مبدأ با این اتحادیه توجه دارد.

همان‌طور که اشاره شد، شورای اروپایی در تمپر برای ایجاد سیاستی مشترک در زمینهٔ مهاجرت و پناهندگی در خصوص نکات برجسته‌ای به توافق رسید که می‌توان در ادامه به مهم‌ترین آن‌ها اشاره کرد:

الف. همکاری با کشورهای مبدأ

کشورهای اتحادیه اروپا در نشست تمپر عنوان کردند که سیاست مهاجرت و پناهندگی این اتحادیه باید با همکاری کشور مبدأ و ترانزیت مهاجران صورت بگیرد. شورای اروپایی بر این عقیده است که برای توسعهٔ رویکردی جامع نسبت به مهاجرت باید مسائل سیاسی و حقوق بشری در قالب همکاری با این کشورها حل و فصل شود. کمیسیون استراتژی‌هایی را به وجود آورده است که در چارچوب آن توسعهٔ اقتصادی کشورهای مبدأ و ترانزیت و حمایت از فعالیت‌هایی مانند اصلاح قانون‌گذاری، افزایش

1. http://www.mv.helsinki.fi/home/jmollia/migration%20and%20the %20eu.pdf.

توانایی‌ها در زمینه اجرای قانون و نوسازی سیستم کنترل مرزها امکان‌پذیر گردد.[۱]

هم‌زمان، نتیجهٔ فعالیت گروه عالی‌رتبه پناهندگی و مهاجرت (HLWG) شش طرح عملی بوده که هر کدام مبتنی‌بر برنامه منسجم همکاری و توسعه من جمله گفت‌وگو با کشورهای مربوط است و این طرح‌ها برای کشورها و مناطق خاصی طرح شده که بیشترین آمار صدور مهاجران را دارا هستند.

برنامه اتحادیه اروپایی این است که افزون بر بررسی علت مهاجرت در این کشورها به تأثیرات مهاجرت بر وضعیت اقتصادی، جمعیتی، سیاسی و حقوق بشری این کشورها بپردازد. وجود مهاجران در کشورهای اتحادیه از دو نظر بر اقتصاد کشورهای مبدأ تأثیر می‌گذارد. از طرفی فرستادن پول از سوی مهاجران برای خانواده‌های خود در کشور مبدا باعث بهبود وضعیت محلی این خانواده‌ها خواهد شد و از طرف دیگر مهاجرت، خود پدیده‌ای را به نام فرار مغزها به وجود می‌آورد که باعث کمبود نیروهای متخصص در کشورهای مبدأ می‌شود. کشورهای در حال توسعه با فرار نیروهای متخصص خود دچار بحران خواهند شد که این روند با کمبود نیروی کار در کشورهای اروپایی و تفاوت دست‌مزدها در این کشورها با کشورهای در حال توسعه تشدید خواهد شد.[۲] بر همین اساس یکی از محورها گفت‌وگوی اتحادیه اروپایی با کشورهای ثالث در خصوص مهاجرت و پناهندگی است.

---

1. http://www.ecre.org/eu_developments/eu_docs.shtml.
2. http://europa.eu.int/comm/justics_home/doc-centre/immigration/printer/doc-immigraion-intro-eu.htm

بر این اساس دیدگاه همکاری با کشورهای ثالث بر مبنای حفظ ارتباط با کشور مبدأ صورت می‌گیرد و مهاجران می‌توانند ارتباط خود را با کشور خود حفظ کنند. بر این اساس آنها تشویق خواهند شد تا در توسعه اقتصادی کشور خود نیز مشارکت داشته باشند که حتی گاهی منجر به بازگشت داوطلبانه آن‌ها خواهد شد. در حال حاضر قوانین سخت‌گیرانهٔ ویزا در بسیاری از کشورهای اتحادیه از این سیاست جلوگیری به عمل آورده است و بسیاری از مهاجران نمی‌توانند آزادانه بین کشور خود و کشور میزبان رفت و آمد کنند. بنابراین اتحادیه اروپایی به دنبال آن است تا با ایجاد تسهیلات بیشتر در این زمینه شرایط را برای ارتباط بیشتر اتباع کشورهای ثالث با کشورهای خودشان آماده سازد.

ب. نظام پناهندگی مشترک اروپایی

میزان درخواست پناهندگی بین سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۱، در اتحادیه اروپایی در مجموع بیش از ۳۸٤ هزار مورد بوده است که از این میزان آلمان و انگلیس بیشترین میزان پناهنده را به خود اختصاص داده‌اند. اتباع کشورهای عراق، افغانستان، ترکیه و یوگسلاوی سابق بیشترین میزان تقاضای پناهنده را از کشورهای اتحادیه اروپایی داشته‌اند.[1]

حق درخواست پناهندگی از کشورهای اتحادیه در نشست تمپر تضمین شد و به‌منظور اجرای کنوانسیون ژنو در خصوص حقوق پناهندگان این حق یکی از اهداف برجسته سیاست مشترک اتحادیه در زمینهٔ مهاجرت و

1. htttp://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics.

پناهندگی به رسمیت شناختهٔ شده است. کمیسیون در سال ۲۰۰۰ طرحی را به‌منظور حمایت موقت از پناهندگان در دستور کار خود قرار داد و در سپتامبر همان سال طرح دیگری در خصوص اعطا یا عدم اعطای پناهندگی به افراد مطرح ساخت[1]؛ هم‌چنین طرح صندوق اروپایی پناهندگان و سیستم EURODAC نشان دهنده تلاش اتحادیه اروپایی در هماهنگ‌سازی سیاست‌های خود دربارهٔ پناهندگان است.

ج. رفتار عادلانه با اتباع کشورهای ثالث

یکی از نکات برجستهٔ نشست تمپر توافق اعضا برای توسعهٔ اتحادیه اروپایی به‌منزلهٔ محیط آزادی، امنیت و عدالت است که لازمه آن رفتار عادلانه با اتباع کشورهای ثالث است که به طور قانونی در کشورهای اتحادیه اروپایی زندگی می‌کنند، به گونه‌ای که آن‌ها نیز از حقوقی برابر همانند اتحادیه اروپایی برخوردار شوند. کمیسیون اروپا در سال ۱۹۹۹ مجموعه‌ای از طرح‌ها را برای مبارزه با تبعیض پذیرفت که این طرح‌ها شامل مبارزه با تبعیض نژادی و قومی است که بر استخدام، آموزش حمایت اجتماعی (من‌جمله بهداشت و امنیت اجتماعی) و تهیه کالا و خدمات تأثیر می‌گذارد. به‌همین منظور قسمت دیگر این طرح اشاره به برنامه‌ای شش ساله دارد که از اول ژانویه ۲۰۰۱، اجرا شده در قالب آن بودجه‌ای معادل ۱۰۰ میلیون یورو برای مبارزه با تبعیض از هر نوع اختصاص داده شده است. این فعالیت‌ها بر این محورها استوار است:[2]

---

1. Ibid.
2. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/ com2000_0757eu01.pdf

۱. تجزیه و تحلیل مناسب از تبعیض در کشورهای عضو و ارزیابی شیوه‌های مبارزه با آنها؛

۲. تقویت توان نهادهایی که در زمینهٔ مبارزه با تبعیض عمل می‌کنند از طریق همکاری با سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی؛

۳. افزایش آگاهی از تبعیض و معیارهایی برای مبارزه با آن در اتحادیه اروپایی؛

در قسمت سوم این طرح به تبعیض در زمینهٔ استخدام به دلایل مذهب، عقیده، ناتوانی، سن یا جنس اشاره شده است. این طرح‌ها از سوی شورا پذیرفته شده است.

در پیمان آمستردام، در مقررات مربوط به همکاری‌های پلیسی و قضایی آشکارا بیان شده است که اتحادیه یکی از اهداف اصلی خود به‌منظور ایجاد محیط آزادی، امنیت و عدالت، اقدامات لازم را برای مبارزه با نژادپرستی و بیگانه ستیزی به عمل خواهد آورد.[1]

از زمان لازم‌الاجرا شدن پیمان آمستردام اولین اقدام کمیسیون در زمینهٔ پذیرش و اسکان، حق پیوستن مجدد خانواده‌ها با یکدیگر بوده است و این اقدام به چند علت صورت گرفت: نخست، پیوستن مجدد خانواده‌ها به یکدیگر تنها با قوانین ملی تنظیم نمی‌شود. دوم، پیوستن مجدد خانواده‌ها به یکدیگر یکی از عوامل اصلی مهاجرت طی بیست سال گذشته بوده است. سوم این اقدامی لازم برای ادغام مهاجران در جامعه داخلی است و پیوستن مجدد خانواده‌ها خود کمک می‌کند تا مهاجران با جامعهٔ جدیدی که به آن

1. http://www.migrationpolicy.org/files/vanselm_chap8.pdf.

می‌پیوندند مشارکت کامل داشته باشند، در نهایت این موضوع برای شورا از سال ۱۹۹۱ از اولویت برخوردار بوده است.[1] مواردی که بر شمرده شد دیدگاه کمیسیون را منعکس می‌کند که همگرایی موفق اتباع کشور ثالث یکی از عمده‌ترین چالش‌هایی است که اتحادیه اروپایی به‌منظور استحکام اقتصادی و سیاسی با آن روبه‌رو است.

سرانجام این‌که منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپایی، از قوانینی تشکیل شده است که بعضی از آن‌ها دربارهٔ اتباع کشورهای ثالث است که می‌توان به بعضی از حقوق اجتماعی مانند: حمایت در مقابل اخراج بی‌دلیل، بهبود شرایط کاری، رفت و آمد آزاد و اقامت اتباع کشور ثالث که به طور قانونی در اتحادیه سکونت دارند، اشاره کرد.[2]

د. مدیریت روند مهاجرت

طبق نظر اتحادیه اروپایی مهاجرت به این اتحادیه به.سه دلیل صورت می‌گیرد: نخست دلایل بشردوستانه که اعضا برنامه‌هایی را برای همکاری بین خود در نشست تمپر تصویب کرده‌اند. طبق کنوانسیون ژنو که مورد پذیرش همهٔ اعضای اتحادیه اروپاست، پناهندگان حق دسترسی به کار را دارا هستند. دوم پیوستن مجدد خانواده‌ها به یکدیگر، که اعضا حتی با کاربرد معیارهای متفاوت اجازه خواهند داد تا اعضای خانواده‌های مهاجران به آن‌ها بپیوندند. سوم مهاجرت به دلایل اقتصادی.[3]

---

1. http://europa.eu/int/eur-lex/en/com/2000/com2000_0757eu01.pdf.
2. http://europa.eu.tnt/comm/justice_home/doc-centre/tmmigration/printer/doc-immigration-intro-eu.htm
3. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0757eu01.pdf.

مهاجرت به دلایل اقتصادی چندان مؤثر نبوده است؛ زیرا بسیاری از کسانی که به دلایل اقتصادی به این اتحادیه آمده‌اند از طریق فرآیندهای غیرقانونی یا حتی پناهندگی وارد شده‌اند. ورود آن‌ها به این صورت، نمی‌تواند پاسخ‌گوی نیازهای بازار کار باشد و بسیاری از آن‌ها در دست کارفرمایان بی‌توجه قرار می‌گیرند و یا این که به طور مخفی مشغول به کار می‌شوند.

شورای اروپایی در نشست تمپر تأکید کرد که در تنظیم روند مهاجرت، باید مسائل سیاسی، حقوق بشری و توسعه‌ای در نظر گرفته شود و در واقع در قالب گفت‌وگویی بین کشورهای میزبان، ترانزیت، مبدأ و خود مهاجران صورت بپذیرد. در این زمینه همکاری‌های متعددی بین اعضا باید برقرار گردد تا جلوی مهاجرت‌های غیرقانونی گرفته شود و یکی از اولویت‌های موجود در این زمینه نظارت صحیح و دقیق است. حوادث ناگواری مانند «داور»[1] که طی آن ۵۸ نفر از اتباع چینی در حالی که که تلاش می‌کردند به طور غیرقانونی وارد انگلیس شوند، جان خود را از دست دادند اهمیت مبارزه با حمل و نقل انسان را بیشتر ساخت تا با هر نوع قاچاق انسان در این زمینه مبارزه به عمل آید.[2] یکی دیگر از فرآیندهای تنظیم‌کنندهٔ روند مهاجرت بازگشت داوطلبانه افرادی است که تقاضای آنها برای ورود به اتحادیه پذیرفته نشده است. در شرایطی که بازگشت داوطلبانه تأثیری نداشته باشد، اتحادیه اروپایی به‌منظور حفظ همگرایی خود اقدام به اخراج آن‌ها خواهد نمود.

---

1. Dover.

2. Ibid

کمیسیون اروپایی نیز به دنبال تهیه طرح‌ها و معیارهایی است که هم مؤثر و هم مطابق با اصول حقوق بشر باشد.

نتیجه‌گیری

اتحادیه اروپایی با درک اهمیت سیاست مشترک در زمینهٔ مهاجرت و پناهندگی سعی بر آن دارد تا شیوه‌هایی را اجرا نماید تا به این هدف برسد. به همین منظور، کمیسیون اروپایی سیاست مهاجرتی جامعی را در نظر گرفته است که شامل مبارزه با مهاجرت غیرقانونی، ارتباط با کشور مبدأ و در نظر گرفتن بعد بشردوستانه سیاست‌های پناهندگی است که از حساسیت بالایی برای کشورهای اروپایی برخوردار است. به همین منظور و برای تقویت سیاست‌های همگرایانه، اتحادیه اروپا تمام تلاش خود را برای مبارزه با نژادپرستی و بیگانه‌ستیزی اجرا می‌کند. بر این اساس، سیاست مهاجرت اتحادیه اروپایی، تمامی دلایل مهاجرت ـ اعم از بشردوستانه، پیوستن مجدد خانواده‌ها به یکدیگر و مهاجرت به دلایل اقتصادی ـ را شامل می‌شود.

به خاطر حساس بودن این موضوع به ویژه در خصوص ادغام مهاجران در جامعهٔ داخلی، نتایج طرح‌های کمیسیون و اجرای آن‌ها از سوی دولت‌های عضو در «تابلوی نتایج»[1] ثبت می‌شود تا اعضای اتحادیه اروپا از پیشرفت‌ها حاصل در دیگر کشورها مطلع گردند. این اقدامات در مجموع نشان می‌دهد که مسألهٔ مهاجرت و پناهندگی تا چه اندازه برای اتحادیه اهمیت یافته است و ایجاد یک رویکرد جامع و به وجود آوردن سیاستی

1. Scoreboard.

مشترک در زمینه مهاجرت و پناهندگی تا چه میزان در همگرایی بیشتر کشورهای عضو اتحادیه اروپایی مؤثر است. بدون شک هنوز سیاست مشترک مهاجرت و پناهندگی اتحادیه اروپایی نیازمند اصلاح و توسعه مستمر است و موفقیت آن بسته به همکاری نزدیک کشورهای عضو دارد. با توجه به ساختار مختلف کشورهای اتحادیه اروپایی و مشکلات متعدد داخلی آنها جهت ادغام مهاجران و پناهندگان در جامعه داخلی، باید دید که سرانجام این سیاست‌ها به کدام سو پیش می‌رود؛ اجرای سیاست مشترک در زمینه مهاجرت و پناهندگی؟ یا تفاوت کنونی در برخورد با مهاجرت و پناهندگی از کشوری به کشور دیگر؟

منابع

1.http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc-centre/immigration/printer/doc-immigration-intro-eu.htm.
2. http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2000/com2000_0757eu01.pdf
3. http://www.mv.helsinki.fi/home/jmollia/migration%20and%20the %20 Eu.pdf
4. http://www.iom.int/en/what/immigration_research.shtml.
5. Living in an area of freedom, security and justice. Brussels: European press and communication Service, 2001.
6. http://www.ex.ac.uk/politics/pol_date/undergrade/Twinn/case/html.
7. http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics.
8. http://www.ecre.org/eu_developments/eu_docs.shtml
9. http://www.migrationpolicy.org/files/vanselm_chap8.pdf.
10. http://yale.edu/yira/scsy/Committees/eu/immigration.pdf.
11. Guild, Elspeth. The Developing Immigration and Asylum Policies of the EU.Kluwer Law International, 1996.

نگاهی به نظام اروپایی حقوق بشر

رضا دهقانی*

مقدمه

حقوق بشر با هیچ فرهنگی بیگانه نیست. این حقوق، حقوقی جهانی است. همان‌گونه که تاریخ خونین این قرن به ما آموخته، عدم توجه به حقوق بشر، ریشه در فقر و خشونت سیاسی دارد که در حال حاضر یکی از موضوعات مبتلا به عصر ما تلقی می‌گردد. در حال حاضر، این امر تقریباً در سطح جهانی پذیرفته شده است که احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی برای دست‌یابی به سه اولویت شناخته شده جهانی، یعنی صلح، توسعه و دموکراسی ضروری است. به دیگر سخن، ایجاد جهانی سرشار از احترام به حیثیت بشری و عدالت اجتماعی یک وظیفه یا مسئولیت همگانی به حساب می‌آید.

در اروپای پس از جنگ جهانی دوم، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی

---

*. کارشناس روابط بین‌الملل و عضو شورای غیردولتی روابط خارجی مؤسسه تحقیقاتی تهران.

محور اصلی تحولات سیاسی بوده‌اند، شورای اروپا با گسترهٔ جغرافیایی وسیع با ۳٤ کشور عضو، به همین منظور تأسیس شده است. کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و منشور اجتماعی اروپا، از ابزارهای قانونی نظم عمومی اروپا در این دوران به شمار می‌روند؛ با این همه این حرکت عمومی با واقعیات موجود اجتماعی ناسازگار بوده هنوز در اغلب کشورهای اروپایی موارد متعددی از نقض حقوق بشر به چشم می‌خورد.

اتحادیه اروپایی در دوران بعد از جنگ سرد، جهانی‌سازی حقوق بشر را به مبنای ایدئولوژیک سیاست خارجی خود بدل ساخته است و با اجرای پیمان ماستریخت، احترام به حقوق‌بشر و آزادی اساسی به شرط اساسی عضویت در اتحادیه اروپا مبدل گشته و نقض جدی و دائمی آن می‌تواند به تعلیق عضویت کشور موردنظر منجر شود. به عبارت دیگر حقوق بشر، یکی از اهداف سیاست خارجی و سیاست امنیتی مشترک اتحادیه اروپا به شمار می‌رود.

تحقیق حاضر با هدف توضیح نظام اروپایی حقوق بشر به رشتهٔ تحریر در آمده است. بدین‌منظور، ابتدا به چگونگی شکل‌گیری مباحث حقوق بشر در اروپا پرداخته سپس به منابع قانونی نظام حقوقی بشر در اروپا اشاره کرده در نهایت، نهادهای تأثیرگذار در این نظام را بررسی خواهیم کرد.

۱. روند شکل‌گیری مباحث حقوق بشری در اروپا

ریشهٔ تمام تفکرات و تحولات حقوق بشر در اروپا را باید در اندیشهٔ فلاسفه باستان، سقراط، افلاطون، ارسطو و مانند آن جست‌وجو کرد. اولین‌بار

انقلابیون انگلیسی با الهام از اندیشه‌های فلسفی ملهم از حقوق طبیعی، به خصوص نظریات جان لاک مبنی‌بر حق حیات، آزادی و مالکیت خصوصی موفق به خلع «جیمز دوم» پادشاه انگلستان از سلطنت شدند و منشور حقوق بشر خود را در سال ۱٦۲۸ تدوین نمودند.

انقلاب کبیر فرانسه نیز با خلع ید از دولت مستبد وقت، اعلامیه حقوق بشر و شهروندان را در سال ۱۷۸۹ در مجلس ملی فرانسه تدوین نمود. در این اعلامیه مشهور، برای نخستین‌بار اصطلاح حقوق بشر به کار رفت و تصریح شده بود که افراد بشر آزاد به دنیا می‌آیند و از حیث حقوق برابرند و هدف کلیه نهادهای سیاسی، حفظ و نگهداری حقوق افراد از قبیل حق آزادی بیان، آزادی مذهب، مطبوعات و هم‌چنین حق برخورداری از حیثیت انسانی و منع بازداشت غیرقانونی است؛ بنابراین، برای نخستین‌بار در نیمه دوم قرن هجدهم، تحت لوای مکتب لیبرالیسم، مفاهیم حقوق بشر، عدالت و حیثیت بشری به صورت مدون درآمد و کشورهای اروپایی از جمله سوئد در سال ۱۸۰۹ و هلند در سال ۱۸۱۵ نیز حقوق و آزادی اساسی بشر را در قوانین خود منظور نمودند.[۱]

حمایت از اقلیت‌های مذهبی و نژادی، از طریق انعقاد معاهدات و برخی اوقات مداخله‌های مستقیم نیز در توسعه هرچه بیشتر حقوق بشر در اروپا و نظام بین‌الملل تأثیر گذار بود. این امر در سند نهایی کنگره وین در سال ۱۸۱۵ میلادی مورد توجه قرار گرفت. افزون بر آن، معاهدهٔ سال ۱۸۵٦ پاریس و کنگره برلین در قرارداد ۱۸۷۸، وظایفی به نفع و در حمایت از اقلیت‌های قومی و تضمین حقوق و آزادی‌های فردی بدون تبعیض نژادی،

مذهبی و زبانی وضع نمودند.[۲] با توسعه یافتن فعالیت‌های تجاری در قرن هجدهم و نوزدهم، برخی از کشورهای اروپایی دریافتند که برای حمایت از گروه‌ها و اقوام خاصی، ضروری است تا مقرراتی را در معاهدات خود در نظر بگیرند. در برخی از موارد نیز کشورهای مسیحی، حق بین‌المللی مداخله بشردوستانه را در مواردی که مسیحیان تحت آزار قرار می‌گرفتند برای خود الزام‌آور می‌دانستند و حتی برای ملت‌های خود که در خارج به سر می‌بردند، تدابیری به کار بردند و رفتار دیپلماتیک خاصی را تعقیب می‌کردند.

با وقوع جنگ جهانی اول و دوم و نقض گسترده حقوق بشر، عواملی که سازمان ملل متحد را واداشت تا به حمایت جدی از حقوق بشر توجه کند، در اروپا نیز تأثیر مشابهی بر جای گذاشت. مهم‌ترین پایه‌های حمایت مؤثر از حقوق بشر در این دوره حفظ دموکراسی و برقراری قانون و نیاز به مکانیسم‌هایی برای دفاع از شخصیت و حیثیت انسانی در مقابل هر نوع ظلم و استبداد بودند. اسنادی مانند منشور آتلانتیک سال ۱۹٤۱ و اعلامیه ملل متحد سال ۱۹٤۲ (که بعدها به صورت منشور سازمان ملل، در آمد) این اصول را اعلام کردند؛ اما اصول حمایت از فرد و حقوق بشر در این اسناد به صورت کلی و عمومی مطرح شده بودند. در آن زمان کنگرهٔ اروپا در لاهه چنین اعلام داشت:

ـ ما خواهان اروپایی متحد هستیم، که در سراسر آن آزادی حرکت افراد، افکار و کالاها برقرار باشد.

ـ ما خواهان منشور حقوق بشری هستیم که آزادی فکر، اجتماعات و ابزار عقیده را تضمین کند.

ـ ما خواهان دادگاهی عادل با ضمانت‌های اجرایی مناسب برای اجرای این منشور هستیم.

ـ ما خواهان مجمع اروپایی‌ای هستیم که در آن نیروهای اصلی تمام ملت‌های ما نمایندگی داشته باشند.

کنگره اروپا که به ابتکار جنبش اتحادیه اروپا از ۸ تا ۱۹ می ۱۹۴۸ در لاهه تشکیل شده بود، اساس تشکیل شورای اروپا به حساب می‌آید. جنبش اروپایی، پیشنهادات کنگره لاهه را به امضاکنندگان معاهده بروکسل عرضه نمود. با حمایت اعضای معاهده بروکسل، در نهایت در پنجم ماه می ۱۹۴۹، وزرای ده کشور، در نشست، کاخ سنت جیمز، در لندن، سند تأسیس یا اساسنامهٔ شورای اروپا[1] را تصویب کردند.(۳)

شورای اروپا اولین سازمان سیاسی میان دولت‌های اروپایی است که با هدف مساعدت برای پیشرفت اقتصادی و اجتماعی کشورهای عضو و به‌منظور حفظ و ترویج ایده‌ها و اصول مرتبط با میراث مشترک آن‌ها، تأسیس شده است. طبق اساس‌نامه شورای اروپا، تحقق بخشیدن و حفظ حقوق و آزادی‌های فردی، یکی از ضروریات و طرق رسیدن به اهداف شورا به‌شمار می‌آید که همانا باید اتحاد بیشتری میان اعضای آن برقرار باشد. (مادهٔ ۱۰ اساسنامه شورای اروپا).

مادهٔ سه اساسنامه شورا این تعهد اعضا را تأیید و تحکیم می‌کند. طبق این ماده، هریک از اعضای شورای اروپا، اصل برتری قانون و این اصل را می‌پذیرند که مطابق آن تمام افرادی که در حوزه صلاحیت آن‌ها واقع

---

1. Council of Europe.

شده‌اند، از حقوق آزادی‌های اساسی برخوردار خواهند بود.[٤] یا به عبارت دیگر، شورای اروپا برای اتحاد بیشتر، آزادی را تضمین می‌کند. در نتیجه احترام به حقوق بشر، شرط عضویت در شورا شد و بدین‌وسیله سیستمی برای به دست آوردن ضمانت‌های جمعی حقوق‌بشر در اروپا، سازمان داده شد.

به دنبال آن، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در سال ۱۹۵۰ تصویب و در تاریخ سوم سپتامبر ۱۹۵۳، لازم‌الاجرا شد. این کنوانسیون که با اقتباس از اعلامیه جهانی حقوق بشر تهیه و تنظیم شده بود، مکانیسمی برای کنترل پیش‌بینی کرد که پیشرفته‌تر از هر سیستمی که تا آن زمان در حقوق بین‌الملل وجود داشت، بود. براساس این مکانیسم، اگر فردی، حقوق اساسی خود را نقض شده ببیند، می‌تواند بعد از پایان رسیدگی مراجع قضایی داخلی، مستقیماً به دادگاه اروپایی حقوق‌بشر مراجعه و از کشور مفروض اعلام شکایت کند.

در سال ۱۹۵۲، مجمع پارلمانی، اضافه شدن سه حق دیگر را پیشنهاد کرد. این سه حق تشکیل دهنده متن اولین پروتکل‌ها الحاقی شدند، که در سال ۱۹۵۲ امضا و دو سال بعد به صورت لازم‌الاجرا درآمد. از طرفی چون ضمانت واقعی حقوق مدنی و سیاسی از حقوق اساسی اجتماعی و اقتصادی جدایی‌ناپذیر است. کشورهای عضو شورای اروپا کنوانسیون مهم دیگری را در سال ۱۹٦۱ تهیه و امضا کردند و آن منشور اجتماعی اروپایی است که سند اساسی دیگری برای حمایت از حقوق بشر در اروپاست و از سال ۱۹٦٥ لازم‌الاجرا شده است.

۲. منابع قانونی سیستم اروپایی حقوق‌بشر

الف: کنوانسیون اروپایی حقوق‌بشر

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، مشتمل بر یک مقدمه و ٦٦ ماده، در تاریخ ٤ نوامبر سال ۱۹۵۰ تصویب شد و با توجه به بند ۲ ماده ٦٦ که پس از تصویب بیستمین سند تصویب نزد دبیرکل شورای اروپا لازم‌الاجرا می‌شود، در تاریخ سوم سپتامبر ۱۹۵۳ به مرحله اجرا رسید.[٥] دولت‌های اروپایی با تصویب کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در واقع حقوق اساسی ذکر شده در اعلامیه جهانی حقوق بشر را در قالب قرارداد بین خود درآوردند و مکانیسم اجرایی خاصی نیز برای آن در نظر گرفتند. کنوانسیون در مقدمه با اشاره به اعلامیه جهانی حقوق بشر و با در نظر گرفتن این که دولت‌های اروپایی همفکر و دارای میراث مشترک، سنت‌های سیاسی، عقیدتی، آزادی‌خواهی و حکومت قانون هستند و با عنایت به این که هدف شورای اروپا دست‌یابی به اتحاد بزرگ بین اعضای آن است و یکی از روش‌های نیل به این هدف، حفظ و رعایت حقوق بشر و آزادی‌های اساسی است، اعلام می‌دارد که این کنوانسیون نخستین گام در اجرای دسته جمعی برخی حقوق اعلام شده در اعلامیه جهانی حقوق بشر است.[٦] به عبارتی حقوق ماهوی اعلام شده در کنوانسیون، منطبق با حقوق ذکر شده در اعلامیه جهانی حقوق بشر است و در واقع کنوانسیون اروپایی حقوق بشر شبیه میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی است.

ماده یک کنوانسیون به حق حیات و لزوم احترام به آن اشاره دارد و این که سلب حیات باید فقط به قانون و پس از محاکمه عادلانه در دادگاه صالح

صورت گیرد. ماده یک کنوانسیون اعلام می‌کند که دولت‌های امضاکننده برای هر فرد در حوزهٔ صلاحیت آن‌ها، حقوق و آزادی‌های ذکر شده در بخش یک این کنوانسیون را تضمین می‌کند. از جمله این حقوق می‌توان به این نمونه‌ها اشاره کرد: منع شکنجه و مجازات غیرانسانی (مادهٔ ۳)، منع بردگی، استثمار و کار اجباری (مادهٔ ٤)، حق آزادی و امنیت شخصی، منع بازداشت شخصی جز به علت قانونی و به وسیله مقام صلاحیت‌دار، اعلام علت بازداشت و تحویل سریع به مقامات قضایی، حق اعتراض به بازداشت غیرقانونی به دادگاه، حق مطالبه خسارت در صورت غیرقانونی بودن بازداشت (ماده ٥) علنی و عادلانه بودن محاکمات و اعلان رأی به صورت علنی (ماده ٦) و اصل قانونی بودن جرم و مجازات و عطف به ما سبق نشدن قانون (ماده ۷) کنوانسیون اشاره کنیم.[(۷)]

حق آزادی فکر، عقیده، تغییر مذهب، آزادی بیان، تشکیل اجتماعات و شرکت در آن‌ها در مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ پیش‌بینی شده و در ماده ١٤ تصریح شده که برخورداری از حقوق اعلام شده در کنوانسیون بدون هیچ‌گونه تبعیض از حیث رنگ، نژاد مذهب، زبان و ملیت اجرا می‌شود.

نوآوری کنوانسیون، در شناسایی حق شکایت فرد و قبول صلاحیت قضایی اجباری دادگاه اروپایی است. به عبارت دیگر، کنوانسیون به‌منظور جایگزینی سیستم‌های ملی حمایت از حقوق بشر تنظیم نشده، بلکه ضمانتی است بین‌المللی که به حق شکایت در صورت نقض حقوق بشر، اضافه شده است.

دو نوع محدودیت در ارتباط با حقوق مندرج درکنوانسیون برای هر

دولت ذکر شده است: یکی محدودیت‌هایی است که هر دولت طبق قانون برای رعایت نظم عمومی و امنیت جامعه و حفظ سلامتی و اخلاق جامعه در خصوص آزادی بیان، اجتماعات و اظهار مذهب می‌تواند برقرار نماید که در مواد ۹، ۱۰، ۱۱ ذکر شده است و دیگری، حق انصراف و یا در واقع خودداری از اجرای حقوق مندرج در کنوانسیون که دولت‌های عضو در زمان بروز جنگ یا وضعیت اضطراری که حیات ملت را تهدید می‌کند، می‌توانند از آن استفاده نمایند (ماده ۱۵) به موجب ماده ٦٤ کنوانسیون، دولت‌ها می‌توانند به هنگام امضا یا تصویب آن، نسبت به بعضی از مواد اعلام حق شرط نمایند؛ اما اعلام حق شرط به صورت کلی ممنوع است.

تاکنون ۹ پروتکل تدوین و به کنوانسیون اضافه شده است. مهم‌ترین آنها پروتکل شماره ٦ است که در اوایل سال ۱۹۸۳ تصویب و در مارس ۱۹۸۵ لازم‌الاجرا شد. این پروتکل مجازات اعدام را لغو نموده و دولت‌هایی که به آن پیوسته‌اند، متعهدند هیچ مجرمی را به مجازات اعدام محکوم ننمایند. دولت‌های عضو می‌توانند برای برخی اعمال که در زمان جنگ یا تهدید به جنگ از سوی دشمن صورت می‌گیرد، مجازات اعدام را برقرار نمایند. مکانیسم کنترل کنوانسیون و چگونگی رسیدگی به شکایات در مواد ٢٤ تا ۳۲ کنوانسیون ذکر شده است.

ب. منشور اجتماعی اروپا

با توجه به این که حقوق مدنی ـ سیاسی و حقوق اقتصادی و اجتماعی نمی‌توانند مستقل از هم به بحث گذاشته شوند، منشور اجتماعی اروپا نیز

مانند کنوانسیون اروپایی حقوق‌بشر، از سوی شورای اروپا در ۱۸ اکتبر سال ۱۹٦۱ تنظیم شد و در ۲٦ فوریه سال ۱۹٦٥ لازم‌الاجرا گردید. منشور اجتماعی در واقع مکمل کنوانسیون حقوق بشر است. کنوانسیون، حقوق مدنی و سیاسی را شامل می‌شود و منشور اجتماعی، مشتمل بر حقوق اجتماعی و اقتصادی است. در ٥ مه ۱۹۸۸، الحاق یک پروتکل به منشور اجتماعی تصویب و در ٤ سپتامبر ۱۹۹۲ قابل اجرا شد. به موجب این پروتکل فهرست حقوق اجتماعی و اقتصادی مندرج در منشور توسعه داده شد.[۸] منشور اجتماعی، فهرستی از حقوق اجتماعی و اقتصادی از قبیل حق کار، شرایط عادلانه کار، ایمنی کار، مزدعادلانه، حق شکایت حق حمایت اقتصادی و اجتماعی از مادران و کارگران، حمایت از کارگردان مهاجر و خانواده‌های آنان، حق آموزش فنی و حرفه‌ای، حق امنیت اجتماعی و نظایر آن را برشمرده است و پروتکل الحاقی نیز حقوقی دیگر مانند رفتار مساوی با کارگران و عدم تبعیض براساس جنس، حق شرکت در تعیین شرایط کار و محیط و مانند آن را به آن اضافه کرده است. دولت‌های عضو مکلفند با الحاق به این منشور و پذیرش حقوق مندرج در آن، سیاست خود را به‌منظور تبلیغ آن حقوق و عمل به آن قرار دهند و قوانین داخلی خود را بر آن مبنا اصلاح کنند.

با توجه به تغییرات اجتماعی بنیادین، اجلاس وزرا در ۲۱ و ۲۲ اکتبر سال ۱۹۹۱ در شهر تورین تصمیم گرفت تا منشور اجتماعی اروپا مورد تجدید نظر قرار گیرد که به موجب آن در تاریخ ۳ می ۱۹۹٦ تغییراتی ایجاد شد که عبارت‌اند از: شبکه گزارش‌دهی بر مبنای گزارش دولت‌ها به کمیته

اروپایی برای حقوق اجتماعی، افزایش نقش کمیته اروپایی حقوق اجتماعی، ایجاد تسهیلات لازم برای انتشار گزارش کارشناسان مستقل و کمیته دولتی برای عموم، افزایش برابری میان زن و مرد، تقویت حقوق اقتصادی و اجتماعی کودکان و نوجوانان، حق حمایت از افراد بیکار، مبارزه با تبعیض و نابرابری و نظایر آن.

در سال ۱۹۹۵ نیز پروتکل الحاق دیگری به منشور به تصویب رسید که در جولای ۱۹۹۸ به مرحله اجرا رسید. این پروتکل بر سیستم شکایت جمعی تکیه دارد که از سوی سازمان‌های غیردولتی منطقه‌ای و بین‌المللی فعال در زمینه حقوق‌بشر و کارگران و سازمان‌های کارفرمایی به کار گرفته می‌شود.

ج. کنوانسیون چارچوب حمایت از اقلیت‌های ملی

این کنوانسیون در سال ۱۹۹٤ تصویب و در سال ۱۹۹۸ لازم‌الاجرا گردید. این کنوانسیون، نخستین سند حمایت از اقلیت‌ها محسوب می‌شود؛ هم‌چنین تلاش دارد تا شرایط لازم برای اقلیت‌های ملی برای آزادی بیان، توسعه و حفظ هویت با تکیه بر احترام به حاکمیت و تمامیت ارضی کشور را فراهم سازد. لازم به ذکر است که این کنوانسیون تعریف جامعی از اقلیت‌های ملی ارائه نمی‌دهد. در این کنوانسیون به اصل برابری تأکید بسیار شده است؛ زیرا بر طبق قانون، برابری میان اقلیت و اکثریت مقدمهٔ تمام حقوق دیگر برای اقلیت می‌باشد. از طرف دیگر محدودیت‌هایی نیز برای اقلیت‌ها در نظر گرفته شده است.

برای مثال هیچ نشست اقلیت‌ها نباید بدون رضایت دولت‌ها صورت

گیرد؛ زیرا تمامیت ارضی و حاکمیت ملی جزو اصول مسلم هر دولت به حساب می‌آید. کمیته وزرا بر اجرای مفاد کنوانسیون از سوی دولت‌های عضو نظارت دارد و در این خصوص از مشورت کمیته کارشناسان مستقل نیز بهره می‌گیرد. برخی از اصول اساسی در چارچوب این کنوانسیون عبارت‌اند از: عدم تبعیض، ترویج برابری میان اقلیت و اکثریت، ایجاد شرایطی برای توسعهٔ فرهنگ، مذهب، زبان و سنت‌های اقلیت‌ها و آزادی بیان، مذهب و تجمع قانونی، دسترسی به رسانه‌ها و حق دریافت و پخش برنامه، آزادی در آموزش، ارتباطات فرامرزی و مشارکت در اقتصاد، فرهنگ و زندگی اجتماعی.

د کنوانسیون اروپایی منع شکنجه و رفتارها یا مجازات‌های غیرانسانی یا تحقیرآمیز

در سال‌های اخیر شورای اروپا، منع خشونت را به‌صورت یکی از راه‌کارهای اجرایی حمایت از حقوق بشر در دستور کار خود قرار داده است. پیش‌نویس این کنوانسیون در سال ۱۹۸۷ تهیه شد. این کنوانسیون برمبنای تأکید بر اجرای مؤثر و دقیق مادهٔ ۳ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر تدوین شده است.[۹]

این کنوانسیون بر یک ساز و کار غیر قضایی به‌منظور حمایت از افراد بازداشت شده مانند زندانیان، مؤسسهٔ جوانان بزهکار، مراکز پلیس، سربازخانه‌های نظامی، بیمارستان‌های روانی و مانند آن بر اساس سیستم ملاقات با کارشناسان تأکید دارد؛ یعنی، کمیته کارشناسان مستقل از طریق بازدید از این مراکز وضعیت آن‌ها را بررسی می‌کنند. بر اساس این

کنوانسیون، دو نوع بازدید صورت می‌گیرد: یکی بازدید دوره‌ای، که تمام مراکز بازرسی می‌شوند و دیگری بازدید ویژه، که در مواقع ضروری و در یک مورد خاص در یک کشور ممکن است انجام شود. تا سال ۱۹۹۹، ۵۹ بازدید دوره‌ای و ۲۵ بازدید ویژه صورت گرفته است. کمیته کارشناسان مستقل در قالب گزارشی به دولت موردنظر، توصیه‌های لازم را می‌کند. اگر دولتی به توصیه کمیته کارشناسان مستقل عمل نکند، ممکن است که یک اعلامیه عمومی علیه آن دولت منتشر گردد. این کنوانسیون هر ساله گزارشی از عملکرد خود منتشر می‌نماید؛ هم‌چنین برای دولت‌هایی که عضو شورای اروپا نیستند، نیز باز است.

ه . منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپایی

منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپایی دارای ٥٤ ماده است. این منشور در نشست «نیس» در تاریخ ۷ تا ۹ دسامبر ۲۰۰۲ مطرح و از سوی پانزده عضو اتحادیه اروپا با عنوان یک اعلامیه سیاسی به امضا رسید.

منشور شامل فهرستی از حقوق مدنی، سیاسی و اجتماعی است که ۳۷۲ میلیون شهروند اتحادیه اروپایی از آن بهره‌مند خواهند شد. بیشتر حقوق ذکر شده در منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپایی، در سایر اسناد حقوق بشری اروپایی آمده است؛ اما برای نخستین‌بار است که این حقوق به طور کامل، در یک سند گردآوری شده است.

این منشور به شش قسمت کرامت انسانی، آزادی، همبستگی، برابری، حقوق شهروندی و عدالت تقسیم می‌شود و همه‌چیز از حقوق اجتماعی

کارگردان تا اصول اخلاقی و هم‌چنین حمایت از اطلاعات شخصی را در بر می‌گیرد. امضای هر ۱۵ عضو اتحادیه اروپا حکایت از آن دارد که این حقوق به وسیله دادگاه‌ها و قوانین ملی و هم‌چنین دیوان دادگستری اروپایی اجرا خواهد شد؛ اما این حقوق از نظر قانونی، الزام‌آور نیست، چون به صورت اعلامیه به تصویب رسیده است.

۳. نهادهای اروپایی فعال در عرصه حقوق بشر

الف. دادگاه اروپایی حقوق بشر

با این که کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در سال ۱۹۵۳ به مرحله اجرا درآمد؛ اما دادگاه حقوق بشر تا سال ۱۹۵۳ تأسیس نشد و علت آن هم این بود که طبق مادهٔ ٥٦ کنوانسیون، انتخاب اعضای دائمی هنگامی می‌توانست صورت گیرد که حداقل هشت دولت عضو، برطبق ماده ٤٦ صلاحیت دادگاه را به رسمت بشناسند.

دادگاه اروپایی حقوق‌بشر از چند قاضی، به تعداد کشورهای عضو تشکیل می‌شود. دو قاضی از یک کشور نمی‌توانند عضو دادگاه باشند (ماده ۳۸ کنوانسیون)، قضات دادگاه از میان نامزدهای معرفی شده از سوی دولت‌های عضو شورای اروپا، با رأی اکثریت مجمع پارلمانی اروپا انتخاب می‌شوند. طرح دعوا در دادگاه اروپایی حقوق بشر در صورتی میسر است که دولت مربوط عضو کنوانسیون، طی اعلامیه‌ای صلاحیت دادگاه را به رسمت بشناسند. دولت‌های عضو می‌توانند صلاحیت مطلق دادگاه را در همه موضوعات مربوط به تفسیر و اجرای مواد کنوانسیون بپذیرند. بیشتر

دولت‌های عضو کنوانسیون، صلاحیت دادگاه را به رسمیت شناخته‌اند؛ اما بسیاری از آن‌ها صلاحیت دادگاه را برای مدتی معین که معمولاً سه تا پنج سال است، پذیرفته‌اند و معمولاً در پایان مدت آن را تمدید می‌کنند.

به موجب ماده ۵۲ کنوانسیون، حکم دادگاه قطعی است. دولت‌های عضو، ملزم هستند از حکم صادر شدهٔ دادگاه اطاعت کنند و آن را اجرا نمایند (ماده ۵۳)، حکم دادگاه به کمیته وزرا ارسال می‌شود و کمیته مزبور بر اجرای حکم نظارت می‌نماید. (ماده ٥٤)

در سال‌های اخیر موارد ارجایی به دادگاه، به میزان درخور توجهی افزایش یافته بود و ساز و کار موجود، پاسخگوی نیازهای روزافزون جوامع اروپایی نبود. برای کاهش زمان رسیدگی و بهبود وضعیت باید راهکار جدیدی ایجاد می‌شد. به همین منظور، کمیته وزرا در سال ۱۹۹۳، تغییر ساختار موجود را تصویب نمود، که در نوامبر سال ۱۹۹۸ لازم‌الاجرا گردید.[۱۰] دادگاه اروپایی موجود، جایگزین دادگاه و کمیسیون حقوق بشر اروپایی سابق شد. راه‌کار تغییرات ذکرشده در پروتکل شماره ۱۱ به کنوانسیون اضافه شد. بر طبق پروتکل شماره ۱۱، کنوانسیون، دادگاه دائمی جدیدی ایجاد کرد و مقرر شد تا هر فردی بتواند به صورت مستقیم به دادگاه اروپایی حقوق‌بشر دسترسی داشته باشد و از صلاحیت قضاوت اجباری دادگاه در مقابل دولت‌های عضو استفاده کند. کمیتهٔ وزرا، برخلاف سابق مسئول بررسی نقض حقوق بشر نیست و تنها جایگاه نظارت بر اجرای قضاوت دادگاه را دارد. بر طبق این اصلاحیه، تمام دولت‌های عضو، باید صلاحیت قضاوت اجباری دادگاه را بپذیرند.[۱۱]

ب. شورای اروپا[1]

مهم‌ترین هدف شورای اروپا، ایجاد نظام اروپایی حمایت از حقوق‌بشر و هم‌چنین حفظ آزادی‌های فردی و دموکراسی است. امروز بعد از گذشت ۵۲ سال از تأسیس این شورا، هنوز اهداف این سازمان از اهمیت بالایی برخوردار است.(۱۲) شورای اروپا به‌منظور نهادینه کردن دموکراسی و حمایت کامل از حقوق بشر، همکاری نزدیکی با اتحادیه اروپایی، اتحادیه اروپای غربی، سازمان امنیت و همکاری اروپا، سازمان ملل و آژانس‌های تخصصی آن و سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی و منطقه‌ای فعال در زمینه حقوق بشر، برقرار کرده است.

شورای اروپا برای نیل به اهداف از پیش تعیین شده خود، از ساز و کار و ابزارهای مختلفی بهره می‌گیرد. مهم‌ترین ارکان شورای اروپا در این خصوص عبارت‌اند از: کمیته وزرا، مجمع پارلمانی، مجمع مسئولان محلی و منطقه‌ای اروپا و کمیته‌های دولتی کارشناسان.

در حال حاضر مهم‌ترین موضوعات مورد بحث در شورا، تقاضا برای لغو مجازات اعدام و حمایت بیشتر از حقوق کودکان و حقوق پناهندگان است. مجمع شورای اروپا، حداقل چهاربار در سال در شهر استراسبورگ فرانسه تشکیل جلسه می‌دهد که هر نشست حدود یک هفته طول می‌کشد.

گرچه تحولاتی که طی دو دههٔ اخیر در نظام بین‌المللی صورت گرفته، تغییراتی را در ساختار شورای اروپا باعث شده است، این تحولات بر اهداف آن خللی وارد نساخت و بعد از گذشت حدود ۵۲ سال، اهداف آن، تقریباً به

---

1. Council of Europe.

همان شکل اولیه خود باقی مانده‌اند. مهم‌ترین اهداف شورای اروپا عبارت‌اند از: حمایت از حقوق سیاسی و مدنی از طریق طرح شکایت افراد به دادگاه حمایت از حقوق اقتصادی و اجتماعی بر مبنای اصول منشور اجتماعی اروپا، لغو مجازات اعدام، مبارزه با نژادپرستی، آزادی بیان و مطبوعات، حمایت از محیط زیست، ترویج و توسعه دموکراسی و مانند آن[۱۳].

ج. پارلمان اروپایی

پارلمان اروپا طی سال اخیر از موقعیت برجسته‌ای در بین نهادهای اروپایی برخوردار شده است و در حال حاضر در مقام یکی از نهادهای اصلی اتحادیه اروپایی در کنار کمیسیون و شورای اروپایی مطرح است.

پارلمان اروپایی تجلی خواست سیاسی مردم اروپاست که هدف اصلی تأسیس آن، وضع قواعد متناسب اتحادیه اروپایی و اعمال نظارت بر امور اجرایی است. با توجه به این‌که اتحادیه اروپایی از آغاز با تکیه بر ویژگی دموکراتیک بودن و احترام به حقوق مردم شکل گرفت، برای حفظ ضرورت مردمی بودن آن، تأسیس پارلمانی فراملی، از زمان نخستین تلاش‌های مدون هم‌گرایی احساس می‌شد؛ بنابراین، پارلمان هسته اصلی نظام اروپایی مبتنی بر دموکراسی است.

پارلمان اروپا دارای ۲۰ کمیسیون است که کمیسیون امورخارجی، حقوق‌بشر و سیاست خارجی و امنیتی مشترک یکی از مهم‌ترین کمیسیون‌های آن به شمار می‌رود که مباحث حقوق‌بشر همواره از اولویت‌های آن به حساب می‌آید. این کمیسیون دارای یک کمیته فرعی تحت

عنوان کمیته فرعی حقوق بشر است که در خصوص وضعیت حقوق‌بشر در کشورهای غیر عضو اتحادیه فعالیت می‌کند. کمیسیون مذکور، سه بار در ماه تشکیل جلسه می‌دهد که یک بار آن در استراسبورگ و دوبار در بروکسل است.

البته حیطه و عرصهٔ فعالیت پارلمان در زمینهٔ حقوق بشر با حیطهٔ فعالیت شورای اروپا تفاوت‌های اساسی دارد. شورای اروپا یک سازمان سیاسی میان‌دولتی است که مهم‌ترین هدف آن ترویج و توسعه حقوق بشر و حمایت از آزادی‌های اساسی است. حیطه فعالیت شورای اروپا در زمینه حقوق بشر، تنها کشورهای عضو سازمان را شامل می‌گردد و کشورهای غیر عضو مشمول مقررات آن نمی‌گردند. در حالی که پارلمان اروپایی، یکی از ارکان اصلی اتجادیه اروپایی است که حیطهٔ فعالیت آن در زمینهٔ حقوق بشر در کشورهای غیر عضو اتحادیه را شامل می‌شود. بدین ترتیب حوزه عمل شورا و پارلمان در زمینه حقوق‌بشر تقریباً مستقل از هم بوده هر یک مکانیسم خاص خود را به اجرا می‌گذارند. البته این بدان معنی نیست که هیچ‌گونه همکاری و ارتباط میان این دو نهاد وجود نداشته باشد.

د. کمیسیون اروپایی حقوق‌بشر

کنوانسیون اروپایی حقوق‌بشر، برای تضمین اجرا و رعایت تعهداتی که دولت‌های عضو به عهده گرفته‌اند، علاوه بر دادگاه اروپایی حقوق‌بشر، یک نهاد نظارتی و اجرایی دیگر به نام کمیسیون اروپایی حقوق‌بشر را نیز تأسیس کرده است. کمیسیون اروپایی حقوق بشر به تعداد دولت‌های عضو

کنوانسیون، عضو دارد. هیچ کشور عضو نمی‌تواند بیش از یک نماینده یا عضو در کمیسیون حقوق‌بشر داشته باشد.

اعضای کمیسیون از بین نامزدهای پیشنهادی دفتر مجمع مشورتی (پارلمانی) اروپا به وسیلهٔ کمیته وزرا انتخاب می‌شوند. دولت‌های عضو مجمع پارلمان اروپا باید ۳ نامزد برای عضویت در کمیسیون معرفی نمایند که دست کم دو نامزد باید تابعیت آن‌ها را داشته باشد؛ اما یکی از نامزدها ممکن است تابعیت کشور دیگری را داشته باشد؛ در نتیجه ممکن است برخی از اعضای کمیسیون و نیز دادگاه حقوق بشر اروپایی، تابعیت کشورهای اروپایی را نداشته باشند.[۱۴] طبق مادهٔ ۲۳ کنوانسیون، اعضای کمیسیون براساس صلاحیت شخصی خود عمل می‌کنند نه به‌منزلهٔ نمایندهٔ کشورشان.

مهم‌ترین وظایف و صلاحیت‌های کمیسیون اروپایی حقوق بشر عبارت‌اند از:

۱. **رسیدگی به اعلام شکایت دولت‌ها علیه یکدیگر:** ماده ۲٤ کنوانسیون می‌گوید: «هر دولت عضو می‌تواند از طریق دبیرکل شورای اروپا، نسبت به موارد نقض مقررات کنوانسیون علیه دولت دیگر عضو شکایت کند.»

۲. **رسیدگی به شکایات خصوصی:** طبق مادهٔ ۲۵ کنوانسیون، هر فرد سازمان غیردولتی یا گروهی از افراد که مدعی‌اند قربانی نقض حقوق‌بشر موضوع کنوانسیون از سوی یکی از دولت‌های عضو شده‌اند، می‌توانند از طریق دبیرکل شورای اروپا، شکوائیه خود را به کمیسیون تحویل دهند. البته

دولت‌ها باید پیش از آن، صلاحیت کمیسیون برای دریافت شکایت افراد علیه خود را به رسمیت شناخته باشند (بند ۱ ماده ۲۵).

هـ. سازمان امنیت و همکاری اروپا

گرچه سازمان امنیت و همکاری اروپا، در آغاز با عنوان یک نهاد حقوق‌بشری شناخته نمی‌شود؛ اما یک راهکار اجرایی حقوق‌بشر در این سازمان وجود دارد که عبارت است از یک روند چند مرحله‌ای مذاکره، وساطت، کشف حقیقت، مذاکرات دوجانبه و چند جانبه و انجام وظیفهٔ کارشناسان و گزارش‌گران سازمان امنیت و همکاری اروپا.

دو ارگان اجرایی حقوق بشری در سازمان امنیت و همکاری اروپا وجود دارد:

۱. اداره سازمان امنیت و همکاری اروپا برای نهادهای دموکراتیک و حقوق‌بشر.

۲. کمیساریای عالی اقلیت‌های ملی.[۱۵]

نتیجه‌گیری

حقوق‌بشر، امروز یکی از مهم‌ترین موضوعات جهانی به شمار می‌آید. روند جهانی شدن، باعث ترفیع جایگاه فرد انسانی در معادلات بین‌المللی شده است و افراد اکنون یکی از بازیگران عرصه جهانی شدن به شمار می‌روند. حقوق‌بشر، از جایگاه سابق خود صرفاً در جایگاه یک نگرانی فردی، اکنون به یک دستور کار رسمی در سازمان‌های بین‌المللی جهانی و منطقه‌ای تبدیل

شده است. اروپا مهد دموکراسی و حقوق‌بشر در جهان، بیش از سایر مناطق جهان به مسألهٔ حقوق‌بشر اهتمام ورزیده است. نظامی که در اروپا برای حمایت از حقوق و آزادی‌های اساسی بشر پایه گذاشته شده است، پیشرفته‌ترین نظام در بین نظام‌های هم نوع خود در سایر مناطق جهان است. به خصوص ایجاد مکانیسمی برای اعطای این حق به افراد که بتوانند از دولت‌های ناقض حقوق‌بشر در دادگاه اروپایی حقوق‌بشر، اعلام جرم کنند، تحولی عمده، نه تنها در عرصه حقوق‌بشر، بلکه در عرصهٔ حقوق بین‌المللی نیز به حساب می‌آید. حقوق‌بشر امروزه، مهم‌ترین اولویت سیاست خارجی اتحادیه اروپایی به شمار می‌آید و در رابطه این اتحادیه با دیگر کشورها، از جمله ایران، موضوعات حقوق بشری، همواره یکی از موضوعات مورد پی‌گیری اتحادیه اروپایی به شمار می‌آید. در حالی که اکنون، مشکلات اجرایی و ضمانت اجرا، مهم‌ترین مشکل جهان در عرصه حقوق‌بشر است، نظام اروپایی حقوق‌بشر، این معضل را، در پرتو تصویب کنوانسیون‌ها و نهادهای حقوق‌بشری مورد نیاز، تا حد زیادی مرتفع ساخته است. به جاست که نظام اروپایی حقوق‌بشر، الگویی برای سایر مناطق جهان، به‌منظور حمایت هرچه بیشتر از حقوق‌بشر، آزادی‌های اساسی و دموکراسی مطرح می‌شود و به‌کار می‌آید.

منابع

1. Evan Laurd, **"The International Protection of Human Rights"**, (New York: F.A. Program, 1967), p.153.

۲. شریفیان، جمشید؛ **راهبرد جمهوری اسلامی ایران در زمینه حقوق بشر در**

سازمان ملل متحد، (تهران: مرکز چـاپ و انتشـارات وزارت امورخارجـه، ۱۳۸۰)، ص ۵.

۳. مسائلی، محمود؛ **اتحادیه اروپا؛ از بنیان‌هـای نظـری تـا موقعیـت حاضـر**، (تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۸)، ص ۳۰۷.

٤. مهرپور، حسین؛ **حقوق بشر در اسناد بین‌المللی و موضع جمهوری اسـلامی ایران**، (تهران: انتشارات اطلاعات، ۱۳۷٤) ص ۱۸۱.

۵. مهرپور، حسـین؛ **نظام بین‌المللی حقوق‌بشر**، (تهـران: انتشـارات اطلاعـات، ۱۳۷۷)، ص ۱۸۲.

6. Frede Castberg, "**The European Convention on Human Rights**", Oceana publications Inc, 1974, pp 4, 5.
7. Ibid, pp. 7-8.
8. http://www.ue.eu.hr/en/info/main6.htm.
9. http://www.echr.coe.int/Eng/Edocs/InfodocRevised2.htm
10. http://www.news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1166218.stm.
11. http://www.ehcr.coe.int/Eng/General.htm.
12. The Council of Europe and the Protection of Human Rights, Human Rights Information Center, Council of Europe, F-67075, Strasbourg Ce dex. July 1999, p.4
13. Ibid, p.5.

١٤. مهرپور، حسین؛ **نظام بین‌المللی حقوق بشر**، پیشین، ص ۱۸۷.

۱۵. همان، صص ۲۰۵_۲۰۳.

چشم‌اندازی به جایگاه بریتانیا در اروپای معاصر

حمید زنگنه*

مقدمه

در اوایل قرن بیستم، مناطق وسیعی از جهان در کنترل و ادارهٔ بریتانیا بود، و به قولی «آفتاب در امپراتوری بریتانیای کبیر هرگز غروب نمی‌کرد.» طی جنگ جهانی اول و دوم نیز، بریتانیا به ظاهر فاتح میدان جنگ بود؛ اما از نقطه‌نظر رهیافتی، در واقع هر دو جنگ را به آمریکا باخت. پس از این دولت‌مردان لندن برای مدتی کوشیدند تا موقعیت جهانی خود را حفظ کنند، رویدادهای بعدی نشان داد که استعمار بریتانیا دیگر پیر شده باید جای خود را به نیروی جوان ایالات متحده بسپارد. به دنبال درک این واقعیت بود که مقامات «داونینگ استریت»[1] برخلاف اهداف سنتی خود در سیاست خارجی،

---

*. کارشناس روابط بین‌الملل و عضو شورای غیردولتی روابط خارجی مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی تهران.

۱. Dawning Street: نام خیابانی که مقر نخست‌وزیری دولت انگلیس در آن واقع شده است.

تصمیم گرفتند به اروپا روی بنمایند تا حداقل در دنیای معادلات قدرت در اروپا نقشی تعیین‌کننده در اختیار گیرند.

این مقاله به بررسی و ارزیابی روند تحولات امنیتی، سیاسی و اقتصادی کشور پادشاهی متحده[1] در مجموعه معادلات قدرت در اروپا می‌پردازد. محدوده زمانی در این نوشته، بر سال‌های پس از جنگ جهانی متمرکز است.

بریتانیا: پل سیاسی اروپا و آمریکا

به‌طور کلی بعد از جنگ جهانی دوم، دو روند سیاسی متفاوت با هم در اروپا ظاهر گردید: ۱. روند آتلانتیک‌گرایی ۲. روند پان اروپائیسم. روند پان اروپائیسم، ریشه‌های تاریخی، فرهنگی و سیاسی دیرینه دارد و آینده اروپا را در همکاری هر چه بیشتر دول اروپایی در استقرار نظام فدرالیسم یا کنفدرالیسم اروپایی جست‌وجو می‌کند؛ اما دربارهٔ سیاست آتلانتیک‌گرایی که بعد از جنگ جهانی دوم از سوی دولت بریتانیا اتخاذ گردیده و تا به حال نیز ادامه داشته است باید گفت: آتلانتیک‌گرایی پذیرش مصممانه وابستگی اروپا به آمریکا، بر پایه اعتقاد اشتراک منافع میان دو منطقه دو سوی آتلانتیک، و برتری آمریکا بر اروپا است. آتلانتیک‌گرایی بر آن است که، آمریکا نسبت به

---

۱. پادشاهی متحده ترجمه United Kingdom (UK) است که عنوان رسمی این کشور اروپایی است. لازم به توضیح است که واژه انگلستان تنها نام یکی از بخش‌های این کشور می‌باشد که به همراه ولز، اسکاتلند، و ایرلند شمالی، پادشاهی متحده را تشکیل می‌دهند. واژه بریتانیا نیز یادآور نام تاریخی این واحد سیاسی است.

اروپا از مواضع بهتری برای دفاع از منافع اروپای غربی برخوردار است و این به معنای قبول رهبری آمریکا است.[۱] بعد از جنگ جهانی دوم، رویدادهایی چون واکنش آمریکا در قبال حملات انگلیس و فرانسه به کانال سوئز، نمونه روشنی از محدودیت قدرت مانور کشورهای اروپایی برای تعقیب منافع ملی، خود جدای از خواست ایالات متحده به‌دست می‌دهد؛ با این حال انگلستان، سیاست آتلانتیک‌گرایی را بعد از جنگ جهانی دوم سرلوحه سیاست خارجی خود قرار داد و همواره خواهان نظارت و برتری در اروپا، از طریق نزدیکی با آمریکا بوده است؛ هر چند که به‌دلیل پی‌گیری این استراتژی، همواره سوءظن کشورهای اروپایی را برانگیخته است. انگلستان به‌رغم وجود اختلاف با دولت آمریکا در خصوص مسائلی چون ایرلند شمالی، کماکان تلاش می‌کند نشان دهد که از روابط ویژه با این کشور برخوردار است. انگلیس به‌خصوص در سیاست‌های دفاعی و خارجی خود در سراسر جهان به این همکاری نزدیک و مناسبات دیرینه اتکای خاصی دارد.

از سوی دیگر یکی از سرفصل‌های مهم در سیاست اروپایی ایالات متحده آمریکا در دوران جنگ سرد و پس از آن، داشتن مناسبات ویژه با انگلیس بوده است که در پرتو این مناسبات، آمریکا از موقعیت لندن در معادلات اروپایی، به‌خصوص در فرآیند همگرایی اروپای غربی بهره برده انگلیس نیز با اتکا بر حمایت آمریکا، از حوزه مانور گسترده‌ای برای دست‌یابی به منافع و اهداف اروپایی خود برخوردار گردیده است.

در این میان، مسأله ایرلند شمالی همواره بخش بحران‌زای سیاست خارجی انگلیس بوده و مشکلاتی را برای مقامات لندن به همراه داشته است.

در اغلب اوقات رهبران آمریکا، نقش تأثیرگذاری در ایجاد توافق میان انگلیس و ایرلند شمالی داشته‌اند. هر چند که در ادواری هم‌چون دوره ریاست جمهوری کلینتون در آمریکا، این مسأله به موضوع اختلاف بین دو قدرت آتلانتیکی تبدیل شد.[۱]

دربارهٔ روابط انگلیس با دیگر قدرت‌های اصلی اروپا، یعنی آلمان و فرانسه، بایستی خاطرنشان کرد که انگلیس به‌طور سنتی از پدید آمدن یک قدرت تعیین‌کننده و برتر در سطح اروپا هراسان بوده بدین منظور می‌کوشد از تبدیل کشورهایی هم‌چون فرانسه و آلمان به قطب رهبری اروپای آینده، ممانعت به عمل آورد. البته در مدت‌زمان نگارش در این نوشته (پس از جنگ جهانی دوم)، انگلیس و فرانسه نشان داده‌اند که دارای دیدگاه‌های مشترک بسیاری در خصوص مسائل اروپا هستند؛ از جمله: هر دو مخالف قدرت بیشتر برای پارلمان و رأی‌گیری بر اساس اکثریت مطلوب در سیاست خارجی و امنیتی هستند؛ هم‌چنین این دو قدرت از طرح موضوعات امنیت داخلی نظیر مواد مخدر و مهاجرت در چهارچوب پیمان‌های اتحادیه اروپایی ناخرسند بوده‌اند. از سوی دیگر، بریتانیا و فرانسه، دو قدرت نظامی برجسته اروپایی کوشیده‌اند تا سیاست‌هایی نزدیک به یکدیگر در پیش گیرند. در عین حال دربارهٔ اتحاد پولی و اقتصادی و هم‌چنین شکل سیاسی اروپای آینده، میان انگلیس و فرانسه اختلاف‌نظرهای اساسی وجود دارد.[۲] در خصوص آلمان، انگلستان تا مدت‌ها از همکاری جدی به‌ویژه در بعد امنیتی با جمهوری فدرال آلمان خودداری نمود. به دنبال طرح مسألهٔ وحدت دو

---

۱. تا حد زیادی به خاطر این‌که کلینتون دارای اصالت ایرلندی است.

آلمان، انگلستان احتیاط سنتی در قبال آلمان را شدت بخشید و سعی نمود تا در مسائل مربوط به اروپا نقش فعال‌تری ایفا نماید. یکی از دلایل این امر، ترس از قدرت‌گیری یک آلمان متحد بود که این امر باعث نزدیکی دیدگاه‌های لندن و پاریس برای یک دورهٔ زمانی پس از این رویداد شد.[۳]

روابط انگلیس با کشورهای اروپای شرقی را در این برهه زمانی می‌توان در دو دورهٔ کلی بررسی کرد. در دورهٔ اول، هم‌زمان با دورهٔ حاکمیت کمونیسم در کشورهای اروپای شرقی، روابط انگلستان با این کشورها در زیرمجموعه روابط لندن با بلوک شرق تعریف می‌شد؛ اما در دوران دوم، مصادف با رهایی بسیاری از کشورهای اروپای شرقی از حکومت‌های کمونیستی و درخواست عضویت برخی از آن‌ها برای الحاق به اتحادیه، این روابط را می‌توان در چهارچوب روابط کلی اتحادیه اروپایی با این کشورها بررسی کرد. به‌گونه‌ای که در این رابطه مهم‌ترین موضوع برای این کشورها نزدیکی بیشتر با اتحادیه، به منظور هدف نهایی عضویت در اتحادیه است.

از طرفی با توجه به این‌که یکی از معیارهای توانمندی سیاسی یک کشور در معادلات قدرت، نقش آن کشور در حل بحران‌ها است، این معیار را دربارهٔ انگلستان می‌توان با توجه به نقش انگلستان در دو بحران دههٔ ۹۰ بالکان آزمود. در بحران بوسنی، انگلیس حمایت‌های سیاسی خود را از صرب‌ها به طرق گوناگون تحقق بخشید. نقش انگلیس به‌صورت مانعی در ایجاد تحرک جدی جهانی علیه صرب‌ها، بسیار تعیین‌کننده بود. در طی این بحران نیروهای واکنش سریع، تحت هدایت انگلیس و فرانسه در بوسنی

مستقر شدند که این تصمیم بعدها به تأیید ناتو و اتحادیه اروپایی رسید. در سال ۱۹۹۴ حدود هشت هزار انگلیسی در قالب نیروهای سازمان ملل در بوسنی مستقر بودند؛ اما پس از آن‌که در سال ۱۹۹۵، تلاش‌های دیپلماتیک به بن‌بست رسید، برخی خواستار فراخوانده شدن نیروهای انگلیسی بودند؛ اما بریتانیا با بیرون کشیدن نیروهایش موافقت نکرد. در ۱۸ جولای ۱۹۹۵ نیز لندن میزبان کنفرانسی با شرکت کلیه طرف‌های درگیر بود. از سوی دیگر، به‌زعم برخی از اروپاییان، یکی از مهم‌ترین آثار بحران بوسنی، چگونگی تقویت ستون اروپایی ناتو بدون تلاش برای ایجاد توازن فراآتلانتیک بود؛ زیرا در صورت خروج آمریکا، اروپاییان می‌توانستند نیروهای جدیدی فراهم ساخته و رفتار مستقل از آمریکا را تجربه نمایند. (۴)

اما در بحران کوزوو، در خصوص مداخلهٔ بشردوستانه برای پایان‌دادن به بحران، انگلستان با دیگر کشورهای غربی اختلاف‌نظر چندانی نداشت. در این برهه از زمان، انگلستان به همراه کشورهای آلمان، آمریکا، ایتالیا، روسیه، و فرانسه سعی نمود با تشکیل گروه تماس بین‌المللی، نقش خود را به صورت تعیین‌کننده‌ای به پیش ببرد. با این وجود، بریتانیایی‌ها نقش حافظ منافع صرب‌ها را بازی نمودند. از جمله در نشست وزرای خارجهٔ اتحادیه اروپایی در سالزبورگ ـ که موضوع تحریم خط هوایی «یات»[1] یوگسلاوی از سوی کشورهای عضو اتحادیه مطرح گردید ـ انگلیس با اعلان نیاز به مدت یک ساله برای لازم‌الاجرا نمودن تحریم، موجب تعویق زمان اجرای این تحریم شد. (۵)

---

1. JAT

بریتانیا: قدرتی اروپایی با اتکای امنیتی به فراسوی آتلانتیک

پس از پایان جنگ جهانی دوم، تمرکز بسیاری از کشورهای اروپایی بر دفاع دسته‌جمعی در مقابل تهدید کمونیسم قرار گرفت. در سال ۱۹۴۷، بین انگلستان و فرانسه، «معاهده دانکرک» به منظور ایجاد یک سیستم دفاعی و امنیتی برای جلوگیری از تهاجم محدود آلمان منعقد گردید. پس از این در مارس ۱۹۴۸، «پیمان بروکسل» میان اعضای معاهدهٔ دانکرک و کشورهای بنلوکس برای مقابله با تهدید بالقوهٔ شوروی شکل گرفت. در سال‌های بعد پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)، مرحلهٔ تکامل‌یافته‌تر پیمان‌های قبلی بود که بریتانیا در آن نیز حضوری فعال داشت. در همین سال‌ها، به‌رغم خواسته کشورهای فرانسه و آلمان، دولت بریتانیا در شکل‌گیری جامعهٔ دفاعی اروپایی به مانع‌تراشی پرداخت؛ ار این رو فرانسه با توجه به عدم عضویت انگلیس و ترس از چیره‌شدن ارتش آلمان در آگوست ۱۹۵۴، انحلال این جامعه را اعلام کرد. پس از این بود که انگلیس خواستار تشکیل اتحادیه اروپای غربی با عنوان جایگزینی برای این نهاد از بین رفته شد.(۶) در خصوص اتحادیه اروپای غربی که البته اکنون دیگر بخشی از اتحادیه اروپایی شده است، انگلیسی‌ها اغلب می‌خواستند این نهاد، نقش محدود و فرعی نسبت به ناتو داشته باشد.

از سویی دیگر با آزمایش اتمی «مونت بلو»[1] در سوم اکتبر ۱۹۵۲، زمانی که ورود انگلستان به باشگاه هسته‌ای آشکار شد، درهای همکاری هسته‌ای بین بریتانیا و آمریکا نیز به‌تدریج گشوده شد. اوج تلاش‌های انگلستان در

1. The Monte Bello

دوران پس از جنگ سرد به‌منظور شریک‌شدن در اطلاعات هسته‌ای با ایالات متحده در سال ۱۹۵۸، با انجام اصلاحاتی در قانون انرژی اتمی ۱۹۵۴ آمریکا صورت گرفت. دولت ایالات متحده طی این اصلاح جدید، تبادل اطلاعات دربارهٔ طرح‌ریزی و تولید موشک‌های هسته‌ای و انتقال مواد قابل انشقاق را به کشورهایی که از پیشرفت اساسی در زمینهٔ سلاح اتمی برخوردار بودند آزاد نمود. با توجه به این‌که انگلیس تنها کشوری بود که شرایط مندرج در قانون یاد شده را داشت؛ بنابراین تنها کشوری نیز بود که از این قانون سود می‌برد. در دسامبر ۱۹۶۲، در نشست «ناسائو»[1]، پیشنهاد پرزیدنت کندی در خصوص موشک‌های «پولاریس»[2]، تا حد زیادی سبب استحکام هر چه بیشتر روابط آمریکا و انگلیس شد افزون بر آن کمک زیادی به حفظ شکل اصلاح‌شده بازدارندگی مستقل بریتانیا کرد.[(۷)]

در دهۀ ۷۰ اروپا شاهد شکل‌گیری یک کنفرانس مهم امنیتی بود. تشکیل کنفرانسی دربارهٔ امنیت و همکاری در اروپا که برای نخستین بار با ابتکار مشترک آلمان غربی و اتحاد جماهیر شوروی مطرح شد و در نهایت نخستین کنفرانس آن در سال ۱۹۷۳ در هلسینکی با شرکت کلیه اعضای پیمان ناتو و ورشو و کشورهای بی‌طرف اروپایی تشکیل گردید. با تحولات بعدی در این همایش، در نهمین اجلاس سران کشورهای عضو در دسامبر ۱۹۹۴ در بوداپست، تبدیل نام کنفرانس به سازمان امنیت و همکاری اروپا تصویب شد. انگلیس در مقایسه با تلاشی که برای حضور در ناتو متمرکز کرده است، به توسعه بیشتر وظایف سازمان امنیت و همکاری اروپا تمایلی ندارد.[(۸)] این

1. The Nassau   2. Polaris

کشور در ارتباط با مسائل دفاعی و امنیتی اروپا، پیمان ناتو را بهترین گزینه می‌داند و بیش از هر کشور اروپایی دیگر خواهان حفظ ناتو و حضور آمریکا در اروپا است. انگلیس اقدام از طریق دفاع مستقل اروپایی را ناکافی، تضمین‌نشده، غیرعملی، و زودرس می‌داند؛ بنابراین اهمیت چندانی برای سازمان امنیت و همکاری اروپا قایل نبوده پارامترهای ساختاری آن را برای سیستم امنیتی و دفاعی اروپا محدود و ضعیف می‌داند.

برهۀ زمانی مهم دیگر در بررسی نقش‌های امنیتی بریتانیا در اروپا، دوران حکومت مارگارت تاچر است. در زمان دولت محافظه‌کار تاچر، بریتانیا در زمینه نظامی و دفاعی، از سیاست‌های محکم‌تری برخوردار بود؛ به‌طوری که می‌توان دهۀ ۸۰ را دهۀ تجهیز صنایع نظامی انگلیس قلمداد کرد. به همین منظور، در ۶ دسامبر ۱۹۸۵، انگلیس و آمریکا قراردادی در زمینه طرح دفاع استراتژیک رونالد ریگان، موسوم به «جنگ ستارگان» امضا کردند.[۹]

در قبال تشکیل یک ارتش واحد اروپایی در قالب اتحادیه اروپایی که یکی از اهداف کشورهای قدرتمند، از جمله آلمان و فرانسه بوده است؛ انگلیس به‌صورت یک نیروی حمایت‌کننده از حضور آمریکا در معادلات امنیتی اروپا، در اغلب اوقات موضعی مخالف داشته است.[۱۰]

اما تلاش آمریکا برای اعطای مسئولیت مشارکتی بیشتر به اروپاییان و تصمیم فرانسه برای بازگشت به ناتو، زمینه را برای این تصمیم‌گیری در لندن فراهم کرد که بریتانیا برای خاتمه‌دادن به پنجاه سال مخالفت با روند همگرایی دفاع اروپایی بکوشد. در جولای ۱۹۹۸، تونی بلر تصمیمی سرنوشت‌ساز در تاریخ بریتانیا گرفت و سیاست دفاع اروپایی را در رأس

سیاست‌های خود قرار داد. دولت بریتانیا برنامه «تجدید نظر در دفاع استراتژیک» این کشور را اعلام کرد. در این طرح برای نخستین بار از عبارت «نقش حیاتی» سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپایی استفاده شد. در ۴ دسامبر ۱۹۹۸ و در «نشست سنت مالو» نیز، بریتانیا از صلاحیت نظامی اتحادیه اروپایی حمایت کرد و بدین‌وسیله پروژهٔ صلاحیت دفاع اروپایی را تأیید نمود. با این حال، این تصمیم به منزلهٔ گسستن بریتانیا از اتحادیه آتلانتیک نبوده است. به خصوص آن که رویداد ۱۱ سپتامبر و قرار گرفتن ملاحظات امنیتی در رأس دغدغه‌های آمریکا، بار دیگر دو همیار قدیمی را به یکدیگر نزدیک‌تر ساخته است.

بریتانیا: تجارت پیشهٔ کم‌قدرت

انقلاب صنعتی برای نخستین‌بار در انگلستان به‌وقوع پیوست و این کشور را به اولین قدرت صنعتی با یک اقتصاد منحصر به فرد در سطح جهانی تبدیل کرد. در زندگی اقتصادی اروپا، کشور انگلستان طی قرن هیجدهم و نوزدهم با فاصله زیادی، برتری اقتصادی خود را حفظ نمود. برای سال‌ها وجود بزرگ‌ترین ناوگان بازرگانی جهان و نیز مؤسسهٔ مالی «سیتی» لندن که بریتانیا را به صورت بزرگ‌ترین سرمایه‌گذار، بانک‌دار، بیمه‌گر و دلال کالا در صحنهٔ اقتصاد جهانی درآورده بود، همه از مشخصات عمدهٔ قدرت اقتصادی بریتانیا بود.

به دنبال دو جنگ جهانی، انگلیس قسمت مهمی از بازارهای خارجی و بخشی از دارایی‌های خود در خارج را که صادراتش را تسهیل می‌بخشید از

دست داد. افزون بر این ناوگان بازرگانی این کشور بسیار آسیب دید و انگلستان مجبور شد به وام‌های خارجی روی آورد. پس از جنگ جهانی دوم، ضمن آن‌که خسارات عظیمی بر کارخانه‌های این کشور وارد شد، توان آن نیز برای تضمین امنیت مواد خام از کشورهای تحت استعمار کاهش یافت و به دنبال این امر نیاز فراوانی به تزریق سرمایه مالی برای بهبود اوضاع اقتصادی و راه‌اندازی مجدد کارخانه‌ها دیده می‌شد. از سوی دیگر تحولات عظیمی در عرصهٔ تجارت جهانی در حال وقوع بود که در کشوری مثل بریتانیا که از نظر اقتصادی وابسته به تجارت جهانی بود، جای نگرانی داشت.[۱۱]

در ماه فوریه ۱۹۴۷، بعد از اخطار معروف انگلستان، مبنی بر این‌که «وضعیت اقتصادی این کشور، ادامه کمک به دولت یونان را در جنگ داخلی علیه مخالفان کمونیست غیرممکن ساخته است»، ایالات متحده تحت لوای دکترین ترومن این توانایی را یافت که سیاست‌های خود را در اروپا توسعه دهد.[۱۲] این رویداد را می‌توان نقطه پایان ابرقدرتی بریتانیا در تأثیرگذاری بر تحولات جهانی دانست.

اما در این سالیان در قارهٔ اروپا تحولاتی برای تأسیس سازمان‌های اقتصادی در حال وقوع بود. در ۱۸ آوریل ۱۹۵۱، با انعقاد معاهدهٔ پاریس، «جامعهٔ فولاد و زغال‌سنگ اروپایی» محقق شد و در ۲۵ مارس ۱۹۷۵، معاهدات رم، تأسیس جامعه اقتصادی اروپایی و جامعه انرژی اتمی (اوراتم) را در پی داشت.[۱۳] پس از آن‌که بریتانیا از پیوستن به جامعه اقتصادی اروپا و اوراتم خودداری نمود، «انجمن تجارت آزاد» را پیشنهاد کرد که به‌خصوص با مخالفت فرانسه روبه‌رو گردید؛ زیرا فرانسه آن را عاملی برای تضعیف جامعهٔ

اقتصادی اروپا قلمداد می‌کرد. واکنش بریتانیا در مقابل، تأسیس «انجمن تجارت آزاد اروپا» (افتا) بود که هیچ‌یک از اعضای جامعه اقتصادی اروپا را در بر نمی‌گرفت؛ افتا هر چند موفق، اما بسیار کوچک‌تر از آن بود که تأثیر تعیین‌کننده‌ای داشته باشد. هدف افتا به تجارت آزاد کالا میان کشورهای عضو محدود می‌شد که خیلی زود در سال ۱۹۶۶ با از میان برداشتن کلیه تعرفه‌ها و موانع تجاری میان کشورهای عضو این هدف محقق شد. انگلیس نیز در سال ۱۹۷۳ با پذیرش عضویت جامعهٔ اقتصادی اروپا به حضور خود در افتا پایان داد.[۱۴]

اما رویداد بسیار مهم دیگر در این دوره زمانی، مطرح شدن مسأله سیستم پولی اروپایی در سال ۱۹۷۹ بود. انگلستان از همان ابتدا اعلام کرد که تا مدت نامعلومی نمی‌تواند به این سیستم محلق شود. در ژوئن ۱۹۸۸، شورای اروپایی کمیته‌ای را برای تسریع در روند ایجاد وحدت پولی و اقتصادی اروپا تشکیل داد و طی آن طرحی سه مرحله‌ای برای دست‌یابی به این هدف عرضه شد. انگلیس در هیچ‌یک از این مراحل با اتحادیه همگام نشد. این کشور در سال ۱۹۹۲ به دلیل مشکلات اقتصادی، مکانیسم نرخ ارز را ترک نمود و هنوز یورو را با عنوان پول واحد اروپایی، جایگزین لیره استرلینگ نساخته است. دولت بریتانیا با استناد به وضعیت کاملاً متفاوت اقتصادی حاکم در کشورهای عضو، رواج پول واحد را موجب بروز اختلالات اقتصادی و اجتماعی ناشی از عدم امکان تقارن اقتصادی بین کشورهای قوی و ضعیف اتحادیه می‌داند. از دیدگاه مقامات «داونینگ استریت»، قبول کامل سیستم پولی اروپا به برقراری مجدد کنترل‌های ارزی منجر خواهد شد که

این امر به زیان موقعیت بین‌المللی بازار پولی لندن است. این در حالی است که طبق بررسی‌های صورت‌گرفته شده از سوی کنفدراسیون صنایع بریتانیا در اوایل دههٔ ۹۰، ضمن اشاره به اهمیت ثبات ارزش برابر لیره استرلینگ در سرمایه‌گذاری‌های صنعتی و در نتیجه استمرار رشد اقتصادی، لزوم مشارکت کامل بریتانیا در طرح اتحاد اقتصادی و پولی اروپا توصیه و تأکید شده است.[۱۵]

یکی از انتقادات بریتانیا به جامعهٔ اقتصادی اروپایی و پیش از آن به اتحادیه اروپایی، نابسامانی هزینه‌های اتحادیه در خصوص کمک به کشورهایی است که در طرح‌های اتحادیه گنجانیده شده است. انگلیس مجبور است مبالغ زیادی از بودجه کمک‌های خارجی خود را برای اهداف اتحادیه هزینه نماید. در این وضعیت بریتانیا نگران است که نفوذش در مناطق در حال توسعه که از طریق کمک‌های اقتصادی صورت می‌پذیرفته، کاهش یابد. با توجه به هزینه‌ای که انگلیس برای عضویت در اتحادیه می‌پردازد و سهم بودجه اتحادیه که به کشورهای مختلف اعطا می‌شود، ملاحظه می‌گردد که کشورهای بزرگی مثل انگلیس و آلمان بیشتر پرداخت‌کننده هستند. این موضع بارها موجب اعتراض بریتانیا شده است؛ از همین رو بود که برای مثال در سال ۱۹۸۳، بازپرداخت‌های ویژه‌ای به نفع بریتانیا در نظر گرفته شد و در میزان پرداخت‌های انگلیس نیز اصلاحاتی صورت گرفت. از طرف دیگر، یکی از دلایل نپیوستن کامل بریتانیا به سیستم پولی اروپا آن است که این رویداد می‌تواند باعث کاهش روابط پادشاهی متحده با کشورهای مشترک المنافع گردد.[۱۶]

بریتانیا: عضو ناآرام اتحادیه اروپایی

از همان سال‌های ابتدایی پس از جنگ جهانی دوم، که تلاش برای تحقق ایدهٔ اروپای متحد، شکل جدی به خود گرفت، مهم‌ترین انتقاد آنتونی ایدن، نخست‌وزیر وقت انگلیس، این بود که کشورش حاضر نیست در اروپایی که به صورت فدراسیون اداره شود و پول و پارلمان مشترک داشته باشد، شرکت نماید[۱۷]؛ از این رو در ماه مه ۱۹۵۰ میلادی که شومن، وزیر خارجه فرانسه، اعلامیه تأسیس جامعه زغال و فولاد اروپا را صادر کرد، بریتانیا به آن پاسخ منفی داد. یکی از دلایل عدم شرکت بریتانیا در این جامعه این بود که شومن، این جامعه را اولین گام به سوی تشکیل فدراسیون اروپا اعلام می‌کرد.

اما تحولات بعدی باعث شد که بریتانیا نتواند خود را بی‌نیاز از جامعهٔ اروپایی ببیند. در ۳۱ جولای ۱۹۶۱، در زمان نخست‌وزیری مک‌میلان، حزب محافظه‌کار تصمیم گرفت تا درخواست عضویت خود در جامعهٔ اقتصادی اروپا را تسلیم نماید. در این برهه مقامات لندن به این نتیجه رسیده بودند که با پیوستن به این جامعه می‌توانند بازارهای تجاری خود را گسترش داده در مقام رهبر اروپایی وارد عمل شوند؛ اما این درخواست با مخالفت ژنرال دوگل رهبر فرانسه که انگلیس را «اسب تروا»ی آمریکا در اروپا می‌خواند، روبه‌رو گردید.[۱۸] تقاضای بریتانیا برای پیوستن به جامعه اروپایی، یک بار دیگر در سال ۱۹۶۷ از سوی فرانسه وتو شد. در نیمه اول دههٔ ۷۰، بریتانیا بار دیگر تصمیم گرفت تا درخواست عضویت خود در جامعه را تسلیم نماید. سرانجام با پیگیری‌های سیاسی بعدی، این کشور در اول ژانویه ۱۹۷۳ به عضویت جامعهٔ اقتصادی درآمد.[۱۹]

اما عضویت پادشاهی متحده، به معنای همراهی کامل آن با برنامه‌های جامعه نبود و بارها سیاست‌مداران لندن ثابت کردند که تابع مطلق تصمیمات این نهاد فراملی نیستند. به‌خصوص در دوران حکومت ۱۱ ساله تاچر که از سال ۱۹۷۹ آغاز شد، انگلستان در قبال روند تحولات مربوط به جامعه اقتصادی اروپایی سیاست شدیدتری اتخاذ نمود و به همین منظور جهان، شاهد تشدید آتلانتیک‌گرایی از سوی این کشور، به نفع اهداف سنتی ناتو و سمت‌گیری‌های میلیتاریستی آن بود؛ از این رو، وقتی در فوریه ۱۹۸۶، طرح سند واحد اروپایی ـ مشتمل بر تدابیر تمهیداتی برای تحقق بازار واحد اروپایی برای اول سال ۱۹۹۳ ـ به تصویب رسید، مارگارت تاچر، آشکارا به تمسخرِ این طرح پرداخت و اروپای ۱۹۹۳ را به هواپیمای بدون خلبانی تشبیه کرد که سرنوشت آن به دست تقدیر رها شده است.[۲۰]

پایان دوران جنگ سرد، پیشرفت فرآیند همگرایی در اروپا، تحول و تکامل جامعهٔ اقتصادی اروپایی به اتحادیه اروپایی، و هم‌چنین رویداد وحدت دو آلمان، از جمله پدیده‌های مهمی بود که دولت انگلستان را در آغاز دههٔ ۹۰ میلادی برای همکاری با روند وحدت اروپا تحت فشار قرار داد و این کشور را مجبور به تعدیل سیاست‌های افراطی در دوران زمامداری تاچر نمود. با این حال هنوز نیز مقامات انگلیسی نمی‌توانستند در تمامی مراحل و روندها با همگرایی اروپا به پیش روند. دگرگونی سیاست خارجی انگلستان در حرکت هر چه بیشتر و وسیع‌تر بر فرآیندهای مربوط به وحدت اروپا، از مهم‌ترین تحولات صورت گرفته در دوران حکومت جان میجر بود. لندن در دوران نخست‌وزیری جان میجر، ایده نظام ماتریسی اتحادیه اروپایی

را مطرح ساخت؛ یعنی، یک اروپای دلبخواهی که در آن هیچ کشوری ملزم به پیروی از سیاست‌های مشترکی که آن را مغایر با منافع ملی خود می‌داند، نیست، و اعضا می‌توانند به انتخاب خود، اقدام به اجرای هر یک از سیاست‌های مشترک نموده یا خارج از آن باقی بمانند. در مکانیزم پیشنهادی انگلیس، هر کشوری می‌تواند نوع همکاری خود را انتخاب و در آن مشارکت نماید.[۲۱]

به‌دنبال پیمان ماستریخت (دسامبر ۱۹۹۱)، با فشارهای آلمان، انگلیس در نهایت افزایش قدرت پارلمان اروپایی را پذیرفت. بریتانیا برای این پذیرش شرط گذاشت که پارلمان یادشده در مسائل مربوط به حاکمیت ملی کشورهای اروپایی، نظر خود را تحمیل نکند. همراه با مسائل و مباحث مطرح شده در پیمان ماستریخت، پروژهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک نیز افزون بر مفهوم هویت دفاع اروپایی، در این پیمان مطرح شد. انگلیس در قبال این مسائل، معتقد به هویت دفاعی اروپایی معتدل بود.[۲۲] در کنفرانس ماستریخت، مخالفت‌های انگلستان به اعطای امتیازی مهم به این کشور منجر شد. بر اساس این امتیاز، بریتانیا از تحقق وحدت پولی بر اساس جدول پیش‌بینی شده، معاف گردید.[۲۳]

در طی سال‌های عضویت بریتانیا در اتحادیه، مخالفت‌های این کشور به حوزهٔ تصمیمات سیاسی، اقتصادی و امنیتی محدود نشد و حوزهٔ اجتماعی را نیز فراگرفت. بریتانیا سال‌ها، با طرح منشور اجتماعی اتحادیه مخالفت می‌کرد. این منشور که جوانبی چون: آزادی تردد افراد، بهبود شرایط کار و زندگی اجتماعی، برابری شغلی زنان و مردان، حمایت از سلامتی و ایمنی

کارگران، پشتیبانی از کودکان، سالخوردگان و افراد ناتوان را در بر می‌گیرد، در سال ۱۹۸۹ از سوی تمامی اعضا به‌جز بریتانیا امضا شد. مقامات بریتانیا استدلال می‌کردند که اعمال این منشور موجب افزایش هزینهٔ کار و کاهش رقابت‌ها شده ابزاری برای تحمیل هزینه‌های اجتماعی بر دولت انگلیس می‌شود. البته در نهایت با روی کارآمدن دولت کارگری تونی بلر، انگلیس به این منشور پیوست.[۲۴] در ارتباط با موضع انگلیس در قبال پیمان شنگن نیز خاطرنشان می‌گردد که انگلیس با آزادی تردد افراد بدون کنترل مرزی مخالف است و آن را برهم‌زنندهٔ امنیت و حاکمیت خود می‌داند.

اما انگلیس در قبال گسترش اتحادیه به شرق، موضعی مثبت داشته است و سیاست‌مداران این کشور، گسترش اتحادیه را راهی برای افزایش دایرهٔ روابط خود با کشورهای شرقِ قاره می‌دانند. البته انگلیسی‌ها هم‌چون برخی دیگر از کشورهای اتحادیه، معتقد به وجود موانعی در این مسیر هستند. مثلاً این‌که: با گسترش اتحادیه، سیاست مشترک کشاورزی به‌گونه‌ای فزاینده تحمل‌ناپذیر می‌شود؛ زیرا از نظر ساختار ضعیف‌تر اقتصادی کشورهای اروپای شرقی، و وابستگی آن‌ها به کشاورزی، لازم خواهد بود که اتحادیه در سیاست مشترک کشاورزی، صندوق منطقه‌ای و صندوق اجتماعی خود، اصلاحات اساسی به‌وجود آورد.[۲۵] انگلیس با تلاش برای رسیدن به سیاست خارجی و دفاعی مشترک، تا حدی مخالف است. البته دولت‌مردان «داونینگ استریت» معتقدند: در مواردی که منافع کشورهای اتحادیه با هم مشترک است، می‌توان حتی‌الامکان با یک صدا سخن گفت؛ اما هیچ‌گاه نمی‌توان سیاست خارجی و امنیتی مشترک را جایگزین سیاست‌گذاری ملی کشورهای عضو نمود.

جمع‌بندی

افول تدریجی امپراتوری بریتانیا پس از دو جنگ جهانی و عدم توانایی تأثیرگذاری این امپراتوری در معادلات جهانی، رهبران این کشور را به سوی معادلات قاره‌ای سوق داد. امری که یک تنزل شدید و بارز در دیپلماسی جهانی این کشور به شمار می‌رفت و چندان خوشایند رهبران آن نبود.

کشورهای اروپایی بعد از تجربه دو جنگ خانمان‌سوز نیمه اول قرن بیستم، تصمیم گرفتند از طریق همکاری‌های متقابل به ایجاد روحیه دوستی و تفاهم کمک کنند. انگلستان به‌منزلهٔ یکی از کشورهای صاحب نفوذ اروپایی، نمی‌توانست خیلی دور از این تحولات قرار بگیرد و این در حالی بود که نخبگان سیاسی لندن در ابتدا علاقهٔ چندانی در خصوص همکاری‌های اروپایی از خود نشان ندادند.

اگر انگلیس با تأخیر وارد بازار مشترک اروپایی شد، و پس از عضویت نیز اغلب سیاست‌های آن را در قبال اتحادیه اروپایی، مخالفت‌جویانه تلقی می‌کنند، به نوعی می‌توان آن را بازماندهٔ غرور انگلیسی تفسیر کرد. از طرف دیگر، این موضوع را می‌توان در فرهنگ سیاسی بریتانیا ریشه‌یابی کرد که ناشی از تجربهٔ تاریخی این کشور به‌صورت یک قدرت جزیره‌ای است که دارای امپراتوری وسیع جهانی بوده است و اگر وحدت‌گرایان انگلیسی از این اتحادیه استقبال می‌کنند؛ با این امید که انگلیس در جایگاه رهبری آن قرار بگیرد، به یک معنی، مهر تأیید دیگری بر این روند است که انگلیس دیگر به‌گونهٔ قدرت جهانی مطرح نیست؛ بلکه با حضور در اتحادیه اروپایی، به دنبال جلوگیری از سقوط بیشتر قدرتش است. شاید تلاش‌های بسیار انگلیس

به‌منظور نزدیکی و هم‌سویی با سیاست‌های ایالات متحده، تلاش برای احیای نقش قدرتمندتر گذشته باشد.

از طرفی می‌توان گفت این واقعیتی است که انگلیس همواره از زمان عضویت در جامعه اقتصادی اروپا، یعنی از سال ۱۹۷۳، به‌صورت عضو ناآرام مطرح بوده است؛ اما نمی‌توان جنبه‌های مثبت این عضو بی‌قرار را نادیده گرفت؛ هم‌چنین وحدت اروپا ضرورتاً نیاز به مشارکت و همکاری سازنده بریتانیا دارد. جایگاه بریتانیا همواره از طریق روابط ویژه با آمریکا پشتیبانی شده بدین منظور اتحادیه نیز همواره بر نقش بریتانیا تأکید نموده است.

در بعد امنیتی، در حال حاضر انگلیس از نظر توان دریایی و هوایی ـ به منظور حضور در مناطق مختلف جهان ـ از جایگاه مهمی برخوردار است و بخشی از نیروهای مسلح انگلیس، در خارج از خاک آن کشور به سر می‌برند؛ هم‌چنین درصد درخور توجهی از کل تجارت جهانی اسلحه، در اختیار انگلیس است و این کشور به غیر از در اختیار داشتن نیروهای متعارف نظامی، دارای سلاح‌های بازدارنده هسته‌ای است که تضمین‌کنندهٔ نهایی امنیت و آخرین مرز دفاعی این کشور محسوب می‌شود؛ بنابراین با توجه به این مراتب، حضور و گرایش انگلیس در سازمان‌های دفاعی و امنیتی فراملی اروپایی، می‌تواند اهمیت تعیین‌کننده داشته باشد. در ملاحظات ژئواستراتژیکی نیز ایجاد یک نظم آتلانتیکی به منظور برقراری امنیت استراتژیک، بدون مشارکت بریتانیا نامفهوم خواهد بود؛ زیرا موقعیت جغرافیایی این کشور به‌گونه‌ای است که دریاهای اطراف اروپا به شکلی در قلمرو ژئواستراتژیک آن قرار دارد، و این کشور به راحتی می‌تواند بر آن‌ها مسلط شود. از سوی دیگر، آب‌های اطراف

انگلستان نیز در هر جنگی که در قلمرو اروپا صورت گیرد، نقش حساسی خواهد داشت.[۲۶] هر چند که با نگرش نرم‌افزاری به مقولهٔ امنیت، با توجه به رویداد ۱۱ سپتامبر و پیشرفت‌های تکنولوژیک، از اهمیت ابعاد ژئوپلیتیکی امنیت تا حد زیادی کاسته شده است.

از بین مجموعهٔ سیستم‌های امنیتی در اروپا، ناتو، اتحادیه اروپای غربی، و کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا، موفق‌ترین تشکیلات در تأمین صلح و ثباتِ اروپا بوده‌اند. ناتو با مکانیسم بهره‌گیری از قدرت آمریکا برای برقراری صلح در اروپا و دنیای غرب، اتحادیه اروپای غربی با مکانیسم بهره‌مندی از پتانسیل و بنیه دفاعی صرفاً کشورهای اروپای غربی، و کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا، با مکانیسم ایجاد مقررات و قواعد خاصی بر مجموعه کشورهای قاره اروپا، سعی در تثبیت امنیت در اروپا داشته‌اند که حضور انگلیس در این سه سازمان می‌تواند تعیین‌کنندگی بریتانیا در معادلات امنیتی اروپا را تا حدی تبیین نماید.

از سوی دیگر، نگاهی به آمار نشان‌دهندهٔ آن است که بریتانیا در مقام دومین کشور ثروتمند اروپا در سال ۱۹۵۰، به ردیف هفتم در سال ۱۹۷۳، و ردیف یازدهم در سال ۱۹۹۲ تنزل نموده است که علت عمدهٔ آن از نظر کارشناسان، ناشی از ضعف ابعاد صنعتی در قبال تقویت بخش خدمات مالی وابسته به بازار پولی لندن بوده است.[۲۷] این آمار به‌منزلهٔ شاخصه‌های ضعف اقتصاد انگلستان، باید توجه این کشور را به سوی همکاری بیشتر با اتحادیه اروپایی و بررسی جوانب مثبت همراهی با سیاست‌های مالی و پولی اتحادیه سوق دهد. نگاه به آمار نشان می‌دهد که مبادلات تجاری انگلستان با اعضای

اتحادیه، روز به روز در حال افزایش است؛ اما انگلستان در بعد همکاری‌های اقتصادی با اتحادیه، باید گام‌های بیشتری بردارد.

در حال حاضر ماندن در اتحادیه، از سیاست‌های کلان دو حزب کارگر و محافظه‌کار به‌شمار می‌رود؛ اما این احزاب دربارهٔ نحوهٔ ماندن، با یکدیگر اختلاف‌نظر دارند؛ حزب محافظه‌کار در برابر سیستم نهاد فراملی حاضر به پذیرش آن نیست؛ اما حزب کارگر اساساً قایل به بحث در خصوص وجود یک ابردولت اروپایی نیست و چنین برداشتی از اتحادیه را نادرست می‌پندارد. از سوی دیگر در حالی‌که محافظه‌کاران، منافع ملی را جدای از منافع اروپایی می‌دانند و معتقدند منافع اروپایی فرع بر منافع ملی است، حزب کارگر هر دو را از یک مقوله دانسته تأمین منافع ملی را در گرو منافع اروپایی می‌داند. در حال حاضر این عقیده در میان نخبگان سیاسی انگلستان حاکم است که آیندهٔ پادشاهی متحده، در اروپا رقم زده می‌شود و این کشور باید در قلب اروپا قرار گیرد؛ از همین رو منافع آن در پرتو همکاری تمام‌عیار با اتحادیه اروپایی است.[۲۸]

مقامات لندن در نهایت به این نتیجه رسیدند که نشان دهند انگلیس در قلب اروپا جای دارد، بدون آن‌که تمایل خود را برای اروپایی بودن نشان دهند. این موضوع یکی از مشکلات سیاست‌مداران انگلیسی در تنظیم روابط با اتحادیه اروپایی بوده است. به نظر مقامات لندن، اروپا و ایالات متحده باید متحد باقی بمانند؛ زیرا مسائلی که در سطح فراملی با آن مواجه هستند تا حد زیادی یکسان است. به باور دولت‌مردان پادشاهی متحده، نقش آن‌ها این است که میان این دو پلی بسازند. در حال حاضر نیز این کشور اگرچه ممکن

است با ایالات متحده اختلافاتی ولو اندک داشته باشد، در مسائل اساسی دنیای کنونی نظیر استقرار دموکراسی، مبارزه با تروریسم بین‌المللی و موضوع سلاح‌های تخریب جمعی، این اختلافات بسیار اندک است. به هر حال هنوز از نظر مقامات لندن، اقیانوس اطلس که بین انگلستان و آمریکا فاصله می‌اندازد، کم‌پهناتر از کانال مانشی است که حد واسط انگلیس و اروپا است. در عین حال مقامات «داونینگ استریت» می‌دانند که اگر انگلیس نخواهد با اروپای متحد همراهی کند، جزیره‌ای منزوی باقی خواهد ماند؛ بنابراین، در حال حاضر «ماندن در قلب اتحادیه و تلاش برای رهبری در اروپا» مهم‌ترین آرمان مقامات انگلیسی به‌شمار می‌رود.

منابع

۱. هوتزینگر، ژاک؛ **درآمدی بر روابط بین‌الملل**، ترجمه عباس آگاهی، تهران: انتشارات آستان قدس رضوی، ۱۳۶۸، ص ۲۶۲.

۲. خالوزاده، سعید؛ **نقش انگلیس در معادلات قدرت در اروپا**، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، سال ۱۳۷۷، چاپ اول، صص ۸۱ ـ ۷۹.

۳. خالوزاده، سعید؛ **اثرات وحدت دو آلمان بر جامعه اروپایی**، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، سال ۱۳۷۲، چاپ اول، ص ۳۷.

۴. رحمانی، منصور؛ **تأثیر اولویت‌های امنیتی در روند وحدت اروپا**، فصلنامه سیاست خارجی، سال سیزدهم، تابستان ۱۳۷۸، ص ۲۸۸.

۵. ولی‌اللهی ملکشاه، حبیب‌الله و جعفری، احمد؛ **ریشه‌های بحران کوزوو و دخالت نظامی ناتو**، تهران: انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، چاپ اول، ۱۳۸۰، صص ۳۴ـ۳۲.

۶. کریمی، وحید؛ **انگلیس و وحدت بریتانیا**، رساله ارتقای مقام وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳، ص ۱۴.

۷. عبادی، کوروش؛ **کتاب سبز انگلستان**، تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت خارجه، سال ۱۳۷۵، چاپ دوم، صص ۱۳۸ـ۱۳۷.

۸. پیشین، **نقش انگلیس در معادلات قدرت در اروپا**، صص ۱۲۵ـ۱۲۳.

۹. شکرانی، محمد؛ **عملکرد یازده سالهٔ دولت محافظه‌کار مارگارت تاچر**، تهران: انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۲، ص ۴۵.

۱۰. پیشین، **نقش انگلیس در معادلات قدرت در اروپا**، ص ۲۱۲.

۱۱. شولزینگر، رابرت؛ **دیپلماسی آمریکا در قرن بیستم**، محمد رفیعی مهرآبادی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۹، ص ۳۷۰.

۱۲. پیشین، کتاب سبز انگلستان، ص ۱۳۶.

13. Pascal Fontaine, "**A New Idea for Europe: The Schuman Declaration – 1950 – 2000, European Communities**", Printed in Belgium, Second Edition, P 38.

۱۴. پیشین، **مواضع انگلستان در قبال روند وحدت اروپا**، صص ۵۴ـ۵۲.

۱۵. همان، صص ۱۷۳ـ۱۶۲.

16. William Nicoll and Trevor C. Salmon, "**Understanding the New European Community**", Second Edition, 1994, Harvest Wheatsheaf: NY and ..., P 45.

۱۷. پیشین، **نقش انگلیس در معادلات قدرت در اروپا**، ص ۴.

18. Op. cit, "Understanding the New European Community", P 31.

۱۹. جاویدنیا، کیومرث؛ **مواضع انگلستان در قبال روند وحدت اروپا**، تهران: دانشکده روابط بین‌الملل، ۱۳۷۵، صص ۱۹ـ۱۸.

۲۰. نقیب‌زاده، احمد؛ **موضع انگلیس در قبال اتحادیه اروپایی**، فصل‌نامه سیاست خارجی، سال سیزدهم، تابستان ۱۳۷۸، ص ۷۷.

۲۱. پیشین، **نقش انگلیس در معادلات قدرت در اروپا**، ص ۷۲.

۲۲. پیشین، **تأثیر اولویت‌های امنیتی در روند وحدت اروپا**، ص ۲۸۳.

۲۳. پیشین، **موضع انگلیس در قبال اتحادیه اروپایی**، ص ۷۸.

۲۴. پیشین، **نقش انگلیس در معادلات قدرت در اروپا**، صص ۳۹ و ۴۰.

۲۵. همان، ص ۱۰۸.

۲۶. عزتی، عزت‌الله؛ **ژئوپلیتیک**، انتشارات سمت: تهران، ۱۳۷۱، صص ۸۲ ـ ۸۱ .

۲۷. پیشین، **نقش انگلیس در معادلات قدرت در اروپا**، ص ۱۳۵.

۲۸. همان، ص ۱۳.

نقش آلمان در معادلات قدرت در اروپا (از ابتدا تا آغاز جنگ جهانی دوم)

علی رحمانی*

مقدمه

آلمان محور اصلی کلیه تحولاتی بوده که در تاریخ سیاسی اروپا به وقوع پیوسته است. تحولاتی از قبیل: شکست هون‌ها و آتیلا (۴۵۱ میلادی)، سقوط امپراتوری روم غربی (۴۷۶ میلادی) شکست اعراب مسلمان (۷۳۲.م) و اسلاوها (۷۸۲.م) و مجارها (۹۵۵.م)، جنگ‌های مذهبی بین کاتولیک‌ها و پروتستان‌ها (۱۶۱۸.م)، نجات وین از محاصرۀ ترک‌های عثمانی (۱۵۲۹ و ۱۶۸۳.م)، جنگ‌های هفت ساله اروپا (۱۷۶۳ـ۱۷۵۶.م)، شکست ناپلئون بناپارت (۱۸۱۵.م)، جنگ‌های وحدت آلمان (۱۸۶۴ با دانمارک، ۱۸۶۶ با اتریش و ۱۸۷۰ با فرانسه) جنگ جهانی اول (۱۹۱۸ـ۱۹۱۴.م)، اضمحلال روسیه تزاری

* کارشناس ارشد مسائل اروپا و مدرس دانشگاه عالی دفاع ملی.

(۱۹۱۷.م)، جنبش‌های سوسیال دموکراسی (۱۹۲۰.م)، جنگ جهانی دوم (۱۹٤٥ـ۱۹۳۹.م)، بحران برلین و جنگ سرد (۱۹٤۸.م)، مسابقه تسلیحاتی دو ابرقدرت دراروپا (۱۹۷۹.م)، انقلاب‌های مسالمت‌آمیز اروپای شرقی (۱۹۸۹.م)، تجزیهٔ یوگسلاوی (۱۹۹۲.م)، گسترش پیمان ناتو به شرق (در سال ۱۹۹٥)، و قدرت‌یابی اتحادیه اروپایی (در سال ۲۰۰۲.م). بدین سان، وقایع یاد شده از جمله مهم‌ترین حوادثی هستند که آلمان در آن دخالت داشته است. برخورداری آلمان از عوامل ژئوپلتیک حساس، جمعیت مناسب و کارآمد، روحیه و غرور ملی، نظم اجتماعی، ارتش قدرتمند، علم و تکنولوژی، صنعت پیشرفته، منابع طبیعی، راه‌های مواصلاتی، قدرت اقتصادی و مالی، ثبات حکومت و سیاست خارجی مؤثر، توانایی این کشور را در ایفای نقش تعیین کننده در تحولات اروپا سبب شده است.

آلمان، قرن بیست‌ویکم را نیز همانند قرن بیستم با قدرت و مهارت سیاسی آغاز کرده است. با این تفاوت که این بار به جای نیروی نظامی از اهرم قدرت مالی و بازرگانی استفاده می‌کند و هم‌چنان گردانندهٔ چرخ‌های اقتصاد و سیاست در اروپا است. هر دولتی که بخواهد با اروپا رابطه برقرار نماید، باید به وجود، نقش و تأثیر آلمان توجه کند. آلمان نه تنها مرکز ثقل قدرت اروپا در سیاست جهانی است، بلکه از طریق اتحادیه اروپایی که رهبری آن را همراه با فرانسه در اختیار دارد، می‌تواند نظام بین‌المللی را از انحصار تک‌قطبی موردنظر آمریکا خارج کند و عامل تعادل‌بخش در معادلات قدرت در جهان باشد.

تشکیل دولت آلمان

آلمان از ملت‌های قدیم اروپاست؛ اما کشور آلمان تنها حدود هزار سال پیشینه دارد. ژرمن‌ها پس از کوچ به مرکز اروپا، در قرن پنجم میلادی به سه بخش تقسیم شدند: فرانک‌ها در سرزمین گل (فرانسه)، آنگل‌ها و ساکسون‌ها در جزیره انگلستان و «آلامان‌ها» در کنار رود راین استقرار یافتند. تا مرگ «کارل بزرگ» (شارلمانی) در ۸۱٤ میلادی، آلمان و فرانسه حکومتی واحد داشتند. نوادگان شارلمانی در ۸٤۳ با امضای معاهده وردن[1]، امپراتوری وی را میان خود تقسیم کردند و از این تاریخ، دو کشور آلمان و فرانسه به وجود آمد. از همان ابتدای شکل‌گیری دو کشور، سرزمین لورن[2] مورد نزاع دو دولت گردید و در طول تاریخ چندبار بین آن‌ها دست به دست شد. در سال ۹٦۲ میلادی «امپراتوری مقدس رومی ملت آلمان» به‌دست اوتو[3] تأسیس شد و تا ۱۸۰٦ باقی ماند. توجهٔ این امپراتوری ضعیف بیشتر به ایتالیا و منازعه با پاپ معطوف بود؛ از این رو، نتوانست آلمان را سرو سامان دهد. بنابر قانونی در آلمان، پس از مرگ هر پادشاه متصرفات او بین فرزندانش تقسیم می‌شد. تعیین امپراتور انتخابی بود و شاهزادگان و پادشاهان ایالات مهم او را برمی‌گزیدند؛ از این رو، آلمان به حدود ۹۰۰ حکومت ملی تقسیم شد و کشورهای همسایه مانند اتریش و فرانسه در آن‌ها نفوذ کردند و مانع تأمین وحدت آلمان شدند. صرف‌نظر از عوامل خارجی، زمینه‌های داخلی نیز برای وحدت این کشور فراهم نبود؛ از جمله این که ایالت‌های شمالی آلمان،

---

1. Verdun.
2. Lorraine
3. otto

پروتستان بودند و با نواحی کاتولیک نشین جنوبی که تحت نفوذ اتریش بودند، مخالفت داشتند. از سال ۱۲۷۳ میلادی امپراتوری هابسبورگ[1] در اتریش تأسیس شد؛ اما فرانسه مانع از قدرت‌یابی آن گشت. از سال ۱٤۱۵ نیز در سرزمین‌های شمال‌غربی آلمان پروس و براندبنورگ یک حکومت آلمانی تشکیل دادند که بعدها درگیر جنگ با لهستان و روسیه شد. دو پاره بودن آلمان و ادعای اتریش و پروس بر حق حاکمیت، سبب گردید که تشکیل دولت آلمان تا قرن نوزدهم به تأخیر افتد. فردریک دوم پادشاه پروس در ۱۷۰۱.م شهر برلین را به پایتختی برگزید. وی طی جنگ‌های هفت‌ساله (۱۷٥٦ـ۱۷٦۳) با شکست فرانسه، اتریش و روسیه، پروس را به یک دولت بزرگ تبدیل کرد و در معادلات قدرت اروپا وارد نمود. علت اصلی وقوع این جنگ‌ها، تصرف ایالت سیلزی (شلزیا) از سوی پروس بود که اتریش این ایالت را متعلق به خود می‌دانست. با اشغال سیلزی تعادل قدرت بین دو دولت ژرمنی برهم خورد و اتریش با فرانسه و روسیه برضد پروس متحد شد. دلیل پیروزی فردریک، کمک‌های پادشاه انگلستان جورج سوم بوده که وی آلمانی و از خاندان هانوور به‌شمار می‌آمد. میلیتاریسم پروس از همین زمان شکل گرفت و به صورت عامل وحدت آلمان درآمد.

امپراتوری اتریش با این که ژرمنی بود، از ملیت و قومیت‌های مختلف مانند مجارها، چک‌ها و کروات‌ها ترکیب یافته بیشتر متوجه شمال ایتالیا و بالکان بود و علاقه‌ای به وحدت آلمان نداشت. با شکست فرانسه در سال ۱۸۱۵.م، پروس امیدوار بود که آلمان به وحدت برسد. ناپلئون تعداد ایالات

1. Habsburg

آلمان را از حدود ۳۰۰ به ۳۸ ایالت تقلیل داد و «اتحادیه راین» را از ترکیب برخی از آن‌ها به وجود آورد تا حایل میان فرانسه با اتریش و پروس باشد؛ اما جنگ‌های ناپلئون با آلمان‌ها، تمایلات ناسیونالیستی را در پروس زنده کرد و در سال ۱۸۳٤.م اتحادیه گمرکی که پایه تحکیم امور سیاسی بود، به وجود آمد. ویلهلم اول که در سال ۱۸٦۱ به سلطنت رسید، به تجدید سازمان ارتش پروس پرداخت و «بیسمارک» را که سفیر در روسیه (در سال ۱۸۵۹) و فرانسه (در سال ۱۸٦۲) بود به صدراعظمی برگزید. رسالت بیسمارک تحقق بخشیدن به وحدت آلمان، نه از طریق مذاکره بلکه «با خون و آهن» بود. صدراعظم پروس پس از پیروزی در سه جنگ با دانمارک (در سال ۱۸٦٤)، اتریش (در سال ۱۸٦٦) و فرانسه (در سال ۱۸۷۰)، امپراتوری آلمان را تأسیس کرد و از طریق سیاست خارجی و اصلاحات اجتماعی و اقتصادی آن را به قدرت رسانید.

شکل‌گیری موازنه قدرت در اروپا

رقابت برای کسب قدرت و برتری بر اروپا، ابتدا بین انگلستان و فرانسه شروع شد که در پی آن اتریش، روسیه، آلمان و ایتالیا نیز وارد این بازی سیاسی شدند. ماجرا از آن‌جا آغاز گردید که در سال ۹۱۱ میلادی نورمان‌ها[1] که شاخه‌ای از نژاد ژرمن بودند، پس از تهاجم وحشیانه‌ای در اسکاندیناوی در سواحل شمالی فرانسه که بعدها «نرماندی» نام گرفت، استقرار یافتند. در سال ۱۰٦٦ ویلیام (گیوم) دوک نورماندی که دست نشانده فیلیپ اول پادشاه

1. Normands

فرانسه بود، انگلستان را فتح کرد و قدرتی بیش از فیلیپ به‌دست آورد. گسترش نفوذ انگلستان در فرانسه سبب بروز جنگ‌هایی بین آن‌ها گردید که چند قرن ادامه یافت. پادشاهان انگلیسی که بر نرماندی فرانسه مسلط شده بودند، حدود متصرفات خود را در قاره اروپا، از غرب فرانسه تا کوه‌های پیرنه گسترش دادند. از این زمان به بعد دو دولت انگلستان و فرانسه در صدد یافتن قدرت سومی بودند تا برضد دیگری با آن متحد شوند. در سال ۱۱۹۳ فرانسه با دانمارک متحد شد تا از نیروی دریایی آن برضد انگلستان استفاده کند. بر اساس اولین عهدنامهٔ پاریس که در سال ۱۲۵۹ بین لویی نهم پادشاه فرانسه و هانری سوم پادشاه انگلستان به امضا رسید، انگلیس از نرماندی صرف‌نظر کرد. با این حال دشمنی و کینه بین دو ملت سبب بروز جنگ‌های صدسالهٔ اروپا (۱٤٥۳ـ۱۳۳۸ میلادی) گردید که در پایان آن انگلستان شکست خورد و مجبور شد که تمام متصرفات خود در خاک فرانسه را تخلیه و عقب‌نشینی کند.

طی قرن‌های ۱۵ تا ۱۸ میلادی که اروپا صحنهٔ مخاصمهٔ فرانسه با انگلستان بود و قدرت‌های استعماری اسپانیا و هلند نیز با آن‌ها رقابت می‌کردند، آلمان گرفتار جنگ‌های دهقانی و مذهبی ناشی از قیام «مارتین لوتر» علیه پاپ و صحنهٔ جنگ‌های سی‌ساله اروپا (۱٦٤۸ـ۱٦۱۸) بود که در پی آن، به کلی ویران شد. آلمان از نظام دولت ـ ملت[1] که با امضای عهدنامه وستفالی به وجود آمد، هیچ بهره‌ای نبرد. پادشاهان آلمانی امپراتوری مقدس روم و ژرمن علاقه‌مند بودند که در ایتالیا سلطنت کنند؛ از این، از اداره

1. Nation-state

سرزمین اصلی آلمان غفلت ورزیدند. بر اساس معاهده وستفالی ناحیه آلزاس به فرانسه تعلق گرفت و این نتیجه سیاست کاردینال هازارن صدر اعظم لویی چهاردهم بود. در دورانی که آلمان دولت واحدی نداشت، فرانسه و انگلستان به استحکام بنیان حکومت خود برآمدند. در رقابت‌های استعماری دولت‌های اروپایی که از قرن شانزدهم شروع شده بود، آلمان هیچ نقشی نداشت. در آغاز برتری با اسپانیا بود؛ اما با شکست از انگلستان در جنگ دریایی سال ۱۵۸۸، آن دولت از گردونه رقابت‌ها خارج شد. در عهد سلطنت الیزابت دوم، با ایجاد نیروی دریایی مقتدر، تسلط فرانسه که از عقد معاهدهٔ وستفالی در ۱۶٤۸ شروع شده بود، غلبه داشت. لویی چهاردهم که حکمران آلمانی ایالت آلزاس را تابع خود ساخته بود اقدامات شدیدی علیه آلمان به کار بست. در سال ۱۶۸۸ که انگلستان درگیر انقلابی سیاسی و مذهبی بود، یک لشکر فرانسوی به طور دائم در منطقهٔ راین استقرار یافت و شهرهای ایالت وستفالی به وسیله سربازان آن دولت غارت و به آتش کشیده شد. این رفتار خشن، خشم تمامی آلمانی‌ها را برضد فرانسه برانگیخت و باعث کینه و نفرت آن‌ها نسبت به فرانسویان شد.

در تهاجم ترکان عثمانی به اروپا که محاصره وین را در سال ۱۶۸۳ به همراه داشت، فرانسه خود را کنار کشید و آلمانی‌ها به کمک لهستانیان آن را دفع کردند. در سال ۱۶۸۷ با شکست عثمانیان در جنگ از اتریش ـ هنگری (مجارستان) آزاد و ضمیمه امپراتوری مقدس آلمان گردید. با توجه به این‌که فرانسه متحد عثمانی بود، تعادل قدرت در اروپا به ضرر آن دولت رقم خورد. در سال ۱۷۰۱ پس از آن که برلین به پایتختی پروس انتخاب شد، ائتلاف

دیگری از دولت‌های اتریش، انگلستان، هلند و پروس برضد لویی چهاردهم تشکیل گردید. به موجب معاهدهٔ راستات[1] (واقع در ایالت بادن) که در ٦ مارس ۱۷۱٤ میان اتریش و فرانسه منعقد شد، آلزاس و استراسبورگ در تصرف دولت فرانسه باقی ماند؛ اما شهرهای ساحل راست رود راین از طرف لویی چهاردهم به آلمان بازگردانده شد. کشورهای شمالی اروپا مانند سوئد، دانمارک، نروژ و براندنبورگ پروس نیز جبهه‌ای در مقابل گسترش نفوذ فرانسه به وجود آورند. حکمرانان پروتستان این کشورها با تشکیل یک اتحادیه سیاسی، به تدریج به نفوذ فرانسه در سواحل دریای بالتیک پایان دادند.

در دسامبر ۱٦۸۹.م دو قدرت دریایی رقیب، یعنی انگلستان و هلند علیه فرانسه با هم متحد شدند و اتریش هم به این اتحادیه پیوست؛ اما نتوانستند فرانسه را که بزرگ‌ترین قدرت دریایی و زمینی اروپا بود، شکست دهند. انگلیسی‌ها که از دوران سلطنت الیزابت اول از جنگ در قاره اروپا به دور مانده و با تشکیل ارتش دائمی مخالفت می‌ورزیدند؛ به این نتیجه رسیدند که آن‌ها فقط یک قدرت دریایی هستند و نمی‌توانند حریف فرانسه شوند که هم در خشکی و هم در دریا قدرتمند بود؛ از این رو درصدد برآمدند که با استفاده از اختلاف و دشمنی بین آلمانی‌ها و فرانسویان، در آلمان یک قدرت زمینی برای مقابله با فرانسه به وجود آورند. این قدرت همان پروس بود که در قرن هجدهم به صورت یک دولت بزرگ اروپایی درآمد و در قرن نوزدهم به امپراتوری آلمان تبدیل شد. در جنگ‌هایی که تا سال ۱٦۹٦ ادامه

1. Rastatt

یافت، بارها خطر پیاده شدن قوای فرانسه در خاک انگلستان نزدیک شد. این جنگ‌های طولانی بدون این که فاتح یا مغلوبی داشته باشد با امضای معاهدهٔ صلح ریسویک[1]، در ماه مه ۱٦۹۷.م به پایان رسید. به موجب این عهدنامه فرانسه مجبور شد نه تنها ایالت لورن را به آلمان بازپس دهد، بلکه از امتیازهای ارضی سیاسی فراوانی به نفع اتریش، اسپانیا، سوئد و انگلستان صرف‌نظر نماید. انگلیسی‌ها از جنگ با فرانسه سرافراز گردیدند و با استحکام حکومت مشروطهٔ سلطنتی و پیشرفته در کار بازرگانی، راهی را آغاز کردند که نتیجهٔ آن تسلط بر دنیا بود. به‌عکس، فرانسه رو به انحطاط رفت و ادامه حکومت سلطنت مطلقه، به انقلاب کبیر ۱۷۸۹ و سرنگونی لویی شانزدهم منجر شد.

در پی از هم پاشیدگی اوضاع فرانسه، پروس از فرصت استفاده کرد و در ۱۷۹٤ لهستان را که فرانسه سخت به استقلال آن اهمیت می‌داد تجزیه و بین خود و روسیه تقسیم نمود. در ۲ فوریه ۱۷۹۲ «فردریک سوم» پادشاه پروس و «لئوپلد دوم» امپراتور اتریش در برلین، معاهده‌ای برضد فرانسه امضا کردند و با آن دولت به جنگ پرداختند؛ اما از انقلابیون فرانسه شکست خوردند. پس از آن، در سال ۱۷۹٤ بار دیگر بلژیک و شهرهای مانیس، کوبلنز وکلن در سواحل چپ رود راین، به تصرف فرانسه درآمد. این بخش آلمان در آن زمان متعلق به اتریش بود و یکی از اختلافات پروس با این دولت آن بود که اتریش از سرزمین‌های غربی آلمان در مقابل فرانسه دفاع نمی‌کرد.

انگلستان هم که با انقلاب فرانسه مخالف بود از همان آغاز درصدد بر

---

1. Ryswijk واقع در جنوب شهر لاهه هلند

هم زدن اساس جمهوریت در فرانسه برآمد. انگلستان مبتکر تشکیل اولین اتحادیه علیه فرانسه بود. این دولت چون نیروی زمینی قوی‌ای نداشت با روسیه، اسپانیا، پرتغال، هلند، ناپل و ساردنی متحد شد و هزینه جنگ‌هایی را برعهده گرفت که پنج سال (از ۱۷۹۳ تا ۱۷۹۷) طول کشید؛ گرچه انگلستان به نتیجهٔ مورد نظر نرسید، این دولت آن‌قدر به جنگ با فرانسه ادامه داد (به مدت ۲۲ سال) تا عاقبت به یاری پروس، ناپلئون را به زانو درآورد و مانع از تسلط فرانسه بر اروپا گردید. طی این سال‌ها معادلات قدرت در اروپا بسیار پیچیده بود؛ به‌گونه‌ای که سه دولت روسیه، پروس و اتریش که لهستان را دو بار در سال ۱۷۹۲ و ۱۷۹۵ بین خود تقسیم کرده بودند، نسبت به هم سوءظن داشتند. با این‌که پروس و اتریش با فرانسه در جنگ بودند، متحد آن‌ها روسیه حتی یک سرباز به جنگ با فرانسه نفرستاد. پروسی‌ها از این‌که لهستان به تصرف روسیه درآید و امنیت مرزهای شرقی آن‌ها به خطر افتد هراس داشتند؛ از این رو، مایل به جنگ با فرانسویان نبودند و حتی در ۵ آوریل ۱۷۹۵ در شهربال (بازل سویس) با آن‌ها پیمان صلحی امضا کردند. وجود مناقشه و اختلاف بین شاهزادگان و حکمرانان ایالات آلمان که مانع بزرگی برای انسجام ملی آن کشور بود به نفع فرانسه تمام شد. در پی ضعف پروس در واقع، انگلستان حریف اصلی فرانسه در اروپا به شمار می‌رفت. طی سال‌هایی که جنگ علیه ناپلئون، به منظور جلوگیری از تسلط فرانسه بر اروپا جریان داشت، انگلستان محور سیاست قوا در اروپا به‌شمار می‌رفت؛ هم‌چنین این کشور در هفت اتحادیهٔ نظامی که بر ضد ناپلئون تشکیل شد شرکت داشت و خود هسته اصلی مقاومت در برابر سلطه‌جویی فرانسه بود.

دولت‌های تشکیل‌دهندهٔ این اتحادیه‌ها در عین مبارزه با ناپلئون، رقیب یکدیگر نیز بودند و با فرصت‌طلبی، کاری می‌کردند تا متحد آن‌ها در جنگ با فرانسه تضعیف گردد و به تنهایی به پیروزی نرسد: شکست انگلستان در سال ۱۸۰۲، شکست پروس در ۱۸۰۷.م، شکست اتریش در سال ۱۸۰۵.م و ۱۸۰۹.م و شکست روسیه در ۱۸۱۲.م از جملهٔ این اقدامات بود. حتی به‌موجب معاهده صلح «تیلسیت» که در سال ۱۸۰۷.م بین روسیه و فرانسه به امضا رسید، اروپا به این صورت تقسیم شد: الکساندر اول تمام متصرفات ناپلئون در اروپای غربی را به رسمیت شناخت و امپراتور فرانسه هم دست روسیه را در بالکان و متصرفات عثمانی بازگذاشت.

ناپلئون با شکست اتریش طی جنگ‌های «اولم» و «استرلتیز» و تشکیل اتحادیه راین، از باویر (بایرن)، ورتمبرگ، هسن و سرزمین چپ رود راین، موجب سقوط امپراتوری مقدس رومی ملت آلمان شد. در سال ۱۸۰۶ با ورود فاتحانه به برلین و عبور از دروازه براندنبورگ، سبب تحقیر آلمانی‌ها گردید و غرور ملی آن‌ها را بیدار ساخت. جنگ با پروس و شکست آن دولت در سال ۱۸۰۷ در «ینا» و «اورشتات» موجب شد که نویسندگان، شاعران و فیلسوفان آلمانی مانند «فیشته» در سروده‌ها و نوشته‌های خود احساسات ملی را به جوش آورند و مردم را برضد فرانسه تهییج کنند. سپاهیان پروس از مه تا اکتبر در سال ۱۸۱۳ طی چند جنگ که به پیروزی آن‌ها در لایپزیک منجر شد؛ قوای ناپلئون را شکست داده آن‌ها را از رود راین به عقب راندند. جنگ «واترلو» در ۱۸ ژوئن ۱۸۱۵، تعیین‌کنندهٔ

سرنوشت اروپا بود. در این جنگ «بلوشر» پروسی و «ولینگتن» انگلیسی، ناپلئون را شکست دادند و پاریس را تصرف کردند. پروس تنبیه و مجازات سنگینی برای فرانسه تدارک دیده بود؛ اما انگلستان که خواهان حفظ تعادل قوا در اروپا بود مانع این تصمیم شد.

در کنگرهٔ وین که در سال ۱۸۱۵ برگزار گردید، نقشهٔ سیاسی اروپا که طی ۲۳ سال دچار تغییر شده بود، تثبیت شد. فرانسه به مرزهای قبل از انقلاب (۱۷۹۲.م) بازگشت، بلژیک به هلند تعلق گرفت و برای اولین بار دولت پروس با فرانسه هم‌مرز شد. این همسایگی که خواست انگلستان بود در آینده، موجب پیدایش گرفتاری‌های بزرگی برای فرانسه گردید. به عبارت دیگر انگلیس قدرت جدیدی در تعادل قوا در اروپا وارد نمود که همان پروس بود تا مراقب فرانسه باشد. کنگره وین مانع از تحقق آرزوی پروس گردید که خواهان وحدت آلمان بود و فقط ناحیه «فالز» در ساحل چپ رود راین، یک سوم ساکسن وستفالی، بخشی از لهستان (دوک‌نشین پوزن) و پومرونی را متعلق به پروس دانست. پروس با این‌که با فرانسه هم‌مرز شد، ایالت «هانور» به صورت یک دالان حایل بین دو قسمت پروس قرار گرفت. در واقع انگلستان که سلطنت هانور را متعلق به پادشاه خود می‌دانست مانع از اتصال این دو قسمت پروس به یکدیگر بود تا آن‌ها را وابسته نگاه دارد. ساکسن هم مستقل باقی ماند و حایل بین ایالت لهستانی پروس با بخش غربی آن شد. به این ترتیب، پروس مهار گردید. منطقه «سار» آلمان (سارلند) به نفع اتریش از فرانسه جدا شد؛ اما آلزاس و شهر استراسبورگ هم‌چنان در دست فرانسه باقی ماند .در کنگره وین پیمان «اتحاد مقدس» بین سه دولت

روسیه، اتریش و پروس به وجود آمد تا بر اساس برادری در مسیحیت، آن‌ها حافظ وضع موجود و حامی رژیم‌های سلطنتی در اروپا باشند و از تشکیل و گسترش جنبش‌های آزادی‌خواهانه برضد خود جلوگیری نمایند. با پیوستن انگلستان و فرانسه به این اتحادیه، توازن قوا در اروپا برقرار شد. سیاستمدار برجسته و مدیر کنگره وین، مترنیخ صدراعظم اتریش بود که به حفظ تعادل قدرت بسیار توجه داشت. وی با مهارت خاصی مانع تسلط پروس فاتح بر فرانسهٔ مغلوب گردید و حتی در نظر داشت، اتریش هم‌چنان نفوذ خود را در آلمان حفظ نماید.

روسیهٔ تزاری، که سهم زیادی در اروپا نگرفته بود، برای تصرف آسیا آزاد گذاشته شد. به سخن دیگر، دولت‌های اروپایی دست روسیه را بازگذاشتند تا علیه کشورهای مسلمان ایران و عثمانی (تصرف قفقاز) وارد عمل شود. شکست ایران از روسیه در سال ۱۸۲۸ و عقد معاهده ترکمان‌چای، شکست عثمانی از روسیه در سال ۱۸۲۹ و امضای عهدنامه ادرنه نتیجهٔ این سیاست اروپا بود.

تصمیمات کنگره وین موجب رنجش ملت‌های آلمان، ایتالیا، بلژیک و فرانسه گردید. در سال ۱۸۳۰ بلژیک از هلند جدا شد و در سال ۱۸۴۸ قیام‌های آزادی‌خواهی این کشورها حتی اتریش را فراگرفت و موجب فرار مترنیخ به انگلستان شد. وی با جلوگیری از خواست ملی‌گرایانهٔ مردم آلمان مانع از تحقق وحدت این کشور بود. انقلاب سال ۱۸۴۹ آلمان سبب تشکیل پارلمان موقتی (دیتا) در فرانکفورت گردید که در پی آن، قانون اساسی نوشته شد؛ اما پادشاه پروس که اتحاد آلمان را از این طریق نمی‌خواست، مقام

امپراتوری را که از طرف پارلمان به او پیشنهاد شده بود نپذیرفت و تأمین وحدت آلمان تا سال‌ها به تأخیر افتاد. در این فاصله (۱۸۷۱ ـ ۱۸۴۸) بر اثر تولید زغال سنگ، انقلاب صنعتی، تحکیم اتحاد گمرکی ایالات، ایجاد راه‌آهن و گسترش ارتباط‌های پست و تلگراف، دگرگونی‌های عمیقی در اوضاع اقتصادی و اجتماعی مردم آلمان به وجود آمد و علاقه آنان را برای دست‌یابی به وحدت افزایش داد؛ اما وجود عوامل داخلی به تنهایی برای تامین وحدت آلمان کافی نبود و این کار بزرگ در سیاست خارجی نهفته بود. «اوتو فون بیسمارک» سیاست‌مداری بود که به خوبی از عهدهٔ تحقق این کار برآمد. او که در سال ۱۸۶۲ به صدراعظمی رسید، از ویلهم اول پادشاه پروس اختیارات کامل گرفت و به کمک «مولتکه» رئیس ستاد ارتش، به تجدید سازمان ارتش پرداخته قدرت نظامی را پشتوانهٔ سیاست خارجی خود ساخت. وی از موانع بسیاری باید عبور می‌کرد و با دولت‌های اروپایی طرف بود. ابتدا با اتریش متحد شد و دانمارک را در جنگ سال ۱۸۶۴ شکست داد و مناطق شلویک و هولشتاین را پس گرفت. سپس از برخورد منافع پروس با اتریش بر سر این مناطق استفاده کرد و در یک جنگ کوتاه تنبیهی در سال ۱۸۶۶ اتریش را مغلوب ساخت. وی برای جلوگیری از دخالت سایر دولت‌های اروپایی، در این جنگ‌ها امتیازات گمرکی به انگلستان و امتیازات ارضی به فرانسه و ایتالیا داد و به‌دلیل کمکی که به روسیه در سرکوب قیام لهستان در سال ۱۸۶۳ کرده و آن دولت را مدیون خود ساخته بود، از بی‌طرفی روسیه اطمینان داشت. در سال ۱۸۶۷ بیسمارک شاه‌نشین‌های کوچک هسن، هانور، کاسل، ناسا و شهر آزاد فرانکفورت را به پروس ملحق

کرد و «اتحادیه آلمان شمالی» را به وجود آورد. با محروم ساختن اتریش از ادعای بر آلمان، فقط یک مانع بزرگ دیگر وجود داشت و آن فرانسه بود.

ناپلئون سوم امپراتور فرانسه که قدرت‌یابی پروس را برای امنیت کشور خود خطرناک می‌دانست، اختلافات دو دولت بر سر جانشینی حکومت در اسپانیا و لوکزامبورگ را بهانه کرد و در سال ۱۸۷۰ به پروس اعلان جنگ داد. این همان چیزی بود که بیسمارک منتظرآن بود تا فرانسه را متجاوز معرفی کند و با شکست آن کشور غرامات سنگین بگیرد. این بار هم بیسمارک از سیاست عدم مداخلهٔ انگلستان و بیزاری آن دولت از سیاست فرانسه و بی‌طرفی روسیه و ایتالیا بهره‌برداری کرد و در سپتامبر سال ۱۸۷۰ در جنگ «سدان»[1] ناپلئون سوم را شکست داد و او را اسیر نمود. بیسمارک به تقاضای صلح حکومت جمهوری که در فرانسه بر سر کار آمده بود وقعی ننهاد و پاریس را پس از محاصرهٔ طولانی به تصرف درآورد. با شکست فرانسه، دولت‌های کوچک باویر (بایرن)، بادن و ورتمبرگ به اتحادیهٔ آلمان شمالی پیوستند و وحدت کشور آلمان تحقق یافت. تاج‌گذاری ویلهلم اول در قصر ورسای در ۱۸ ژانویه ۱۸۷۱م و اعلام امپراتوری آلمان به دنیا، نهایت تحقیر فرانسه بود. به موجب پیمان صلحی که در فرانکفورت به امضا رسید، سرزمین‌های آلزاس، لورن، متز و استراسبورگ به آلمان واگذار شد و فرانسه مجبور به پرداخت پنج میلیارد فرانک غرامت جنگ گردید. تاسیس امپراتوری آلمان بزرگ‌ترین واقعه قرن نوزدهم بود که باعث برهم خوردن تعادل قدرت در اروپا گردید.

---

1. Sedan

وقوع جنگ در اروپا خطری دائمی به شمار می‌رفت و بیسمارک از انتقام‌جویی فرانسه در هراس بود. ایجاد موازنهٔ قوا تنها وسیله جلوگیری از جنگ بود؛ بنابراین، از همان سال تشکیل آلمان، بیسمارک درصدد منزوی ساختن فرانسه برآمد و تلاش کرد با تشکیل اتحادیه‌های سری، متحدانی برای آلمان فراهم سازد و با افزایش قدرت آلمان با فرانسه مقابله کند. آلمان تنها دولتی در اروپا بود که به‌دلیل برتری ژئوپلیتیک و برخورداری از اهرم‌های قدرت (ارتش و اقتصاد)، می‌توانست وضع موجود را حفظ کرده نظم جدیدی در اروپا برقرار سازد. انگلستان به‌علت وصلت پادشاه خود، ملکه ویکتوریا، با آلبرت، شاهزاده آلمانی، از ساکسن (۱۸۴۰) نسبت به برقراری و حفظ روابط دوستانه با آلمان علاقه‌مند بود؛ اما روسیه که با اتریش بر سر مسائل بالکان اختلاف داشت، از قدرت‌یابی آلمان و حمایت آن از اتریش نگران بود. بیسمارک سیاست مزورانه‌ای داشت: در سال ۱۸۷۲ یعنی یک سال بعد از تأسیس امپراتوری آلمان، اتحاد سه‌گانه‌ای میان امپراتوران روسیه، اتریش و آلمان در برلین برقرار شد. پس از آن‌که روسیه دولت عثمانی را در سال ۱۸۷۷ شکست داد، عهدنامهٔ «سن استفانو» بین آن دو منعقد گردید که به موجب آن، بلغارستان استقلال یافت و روسیه امتیازاتی گرفت که به ضرر انگلستان شد؛ تا جایی که نزدیک بود کار این دولت به جنگ با روسیه بکشد. با میانجی‌گری بیسمارک، کنگره برلین در ژوئن ۱۸۷۸ تشکیل گردید و صدراعظم آلمان مدیر و داور اروپا شد؛ اما بیسمارک که نفوذ روسیه را در بالکان برای اتریش خطرناک می‌دید، از انگلستان و عثمانی حمایت که جزیره قبرس به انگلستان و سرزمین بسارابی به روسیه واگذار

شد. سیاست بیسمارک باعث نارضایتی روسیه گردید و این دولت از اتحاد سه‌گانه خارج شد. بیسمارک که به روس‌ها اعتمادی نداشت و از نزدیکی آن‌ها به فرانسه نگران بود، در سال ۱۸۷۹ معاهده‌ای سری با اتریش منعقد ساخت که به موجب آن اگر روسیه با اتریش در بالکان وارد جنگ می‌شد با آلمان نیز طرف بود. با پیوستن ایتالیا به این پیمان در سال ۱۸۸۲ اتحاد مثلث شکل گرفت؛ اما با توجه به این‌که محور سیاست بیسمارک فرانسه بود، صدراعظم آلمان در یک اقدام متضاد در سال ۱۸۸۷ عهدنامهٔ سری با روسیه امضا کرد و منافع روسیه را در بالکان پذیرفت، تا آن دولت را از فرانسه دور سازد. در سال ۱۸۸۸ تزار روسیه از وجود معاهدهٔ سری بین آلمان با اتریش (منعقده در ۱۸۷۹) آگاه شد و برای پاسخ‌گویی به آن به فرانسه نزدیک گردید. در سال ۱۸۹۱ اتحاد دو کشور برقرار شد و در سال ۱۸۹۴ با امضای معاهدهٔ نظامی سری، تکمیل گردید و طبق آن روسیه و فرانسه متعهد شدند تا در صورت جنگ با آلمان، از حمایت یکدیگر برخوردار شوند. به این ترتیب، اتحاد آلمان با اتریش در مقابل اتحاد روسیه و فرانسه قرار گرفت و توازن قدرت در اروپا برقرار شد. بدین سان وضع به صورتی درآمد که انگلستان نقش تعیین کننده یافت و به هر طرف که می‌پیوست تعادل قوا برهم می‌خورد. در این دوران روسیه رقیب مستعمراتی انگلستان در ایران و افغانستان به شمار می‌رفت و زمامداران انگلیس برای حفظ هندوستان به دردسر افتاده بودند. در سال ۱۸۸۸ ویلهلم دوم در آلمان به امپراتوری رسید و در سال ۱۸۹۰ بیسمارک را از کار برکنار ساخت. دلیل مخالفت وی با صدراعظم این بود که با افزایش تولیدات صنعتی آلمان این کشور باید به

دنبال سیاست استعماری و رقابت با انگلستان می‌رفت؛ اما بیسمارک به حفظ دوستی انگلستان برای ادامه سیاست مهار فرانسه نیاز داشت و مایل نبود با افزایش قدرت دریایی آلمان با انگلیس به رقابت بپردازد و این کشور را از بی‌طرفی خارج سازد. عدم حمایت کامل بیسمارک از اتریش در مقابل روسیه در بالکان نیز از جمله دیگر اختلافات آن دو به شمار می‌رفت.

ویلهلم دوم دست به افزایش قدرت نظامی آلمان زد و با ساخت زیردریایی، ناوگان آلمان را در دریاها گسترش داد. گرچه در عصر بیسمارک در آفریقا سرزمین‌های توگو و کامرون و آفریقای جنوب غربی (نامیبیا) به استعمار آلمان درآمدند، ویلهلم دوم این امر را کافی نمی‌دید و در سال ۱۸۹۶، یعنی در بیست و پنجمین سالگرد تأسیس امپراتوری آلمان، با اعلام سیاست جهانی به سیاست بیسمارک که محدود ساختن قدرت آلمان در قاره اروپا بود، پایان داد و وارد عصر جدیدی شد که مشخصهٔ بارز آن رقابت دریایی با انگلستان بود. اقدامات ویلهلم، انگلیس را به روسیه نزدیک کرد و به اتحاد آن‌ها در سال ۱۹۰۷ و تقسیم ایران و افغانستان منجر شد. فرانسه هم که از سوی بیسمارک بیش از ۲۰ سال منزوی نگه‌داشته شده بود و مبالغ هنگفتی ازروسیه بابت قرض‌های پرداختی طلب‌کار بود، بدون امضای هیچ‌گونه معاهده‌ای با انگلستان، به آن دو پیوست و اتفاق مثلث در مقابل اتحاد مثلث به وجود آمد؛ به این ترتیب اروپا با دو گروه متخاصم، وارد جنگ جهانی اول شد.

طی چهل و چهار سالی که صلح مسلح در اروپا برقرار بود (۱۹۱۴ - ۱۸۷۱)، دولت‌های بزرگ این قاره، به رقابت تسلیحاتی و مستعمراتی پرداخته

سعی کردند از طریق توازن قدرت نظامی و تسلط بر مناطق نفوذ و حیاتی، حریف را از دست‌یابی به منابع ثروت و گلوگاه‌های استراتژیک دور سازند و به کسب برتری سیاسی و اقتصادی توفیق یابند.

از جمله این‌که، انگلستان مایل نبود روسیه با تسلط بر بالکان از طریق صربستان، به دریای آدریاتیک راه یابد و قبرس، مصر و کانال سوئز را به خطر اندازد؛ هم‌چنین نمی‌خواست آلمان از طریق بالکان که دروازهٔ خشکی به اروپا تلقی می‌شد، به خاورمیانه دسترسی یابد. فرانسه و انگلستان رقیب مستعمراتی هم در آفریقا و آسیا بودند. و ضمن همکاری با یکدیگر در مقابله با آلمان، روسیه را هم در اروپا به بازی می‌گرفتند. در نتیجه، معادلات قدرت بسیار پیچیده شد. هر دولت در عین اتحاد، رقیب دیگری نیز تلقی می‌گردید و گاه روابط آن‌ها به دشمنی می‌کشید. برای مثال: ایتالیا که در سال ۱۹۱۳ اتحاد مثلث را با آلمان و اتریش تجدید نموده بود در اوایل جنگ جهانی اول از این اتحاد جدا شد و به دولت‌های متفق (فرانسه و انگلستان) پیوست.

دلیل اصلی این‌که روسیه و فرانسه علیه آلمان با هم متحد شدند این بود که فرانسه می‌خواست انتقام جنگ سال ۱۸۷۰ را از آلمان بگیرد و سرزمین‌های آلزاس و لورن را تصرف کند. روسیه نیز خواستار آزادی اسلاوهای بالکان بود و با اتریش که تحت حمایت آلمان به‌شمار می‌آمد به‌دلیل این مسأله درگیر بود. افزون بر آن، روسیه به‌علت تصمیمات کنگرهٔ برلین ـ که بیسمارک روسیه را از امتیازاتی محروم ساخت ـ از آلمان گله‌مند بود. فرانسه به خوبی از برتری قدرت نظامی آلمان آگاهی داشت و می‌دانست بدون حمایت و کمک روسیه هرگز قادر به پس‌گرفتن آلزاس و لورن نخواهد

شد؛ از این‌رو، فرانسه صربستان را پاشنهٔ آشیل ژرمن‌ها می‌دید و امیدوار بود در آن‌جا اسلاوها با آلمانی‌ها درگیر شوند و روسیه هم وارد عمل شود تا فرصت لازم برای بهره‌برداری از جنگ با آلمان فراهم گردد.

نظام قدیم اروپا بر اساس اصل تعادل قوا استوار بود. این اصل در اجلاس سران قدرت‌های بزرگ، مانند: کنگره وستفالی (در سال ۱۶۴۸)، کنگره وین (در سال ۱۸۱۵) و کنگره برلین (۱۸۷۸) مورد توجه قرار می‌گرفت و در واقع دستورالعمل مذاکرات تلقی می‌شد.

در دیپلماسی محرمانه‌ای که به‌خصوص در عصر بیسمارک جریان داشت، اصل تعادل قوا بر این پایه‌ها متکی بود:

۱. به هیچ دولتی (فرانسه، انگلستان، روسیه، آلمان) اجازه داده نمی‌شد که بر قاره اروپا تسلط یابد.

۲. در صورت احراز برتری یک دولت سلطه‌جو، کشورهای بزرگ از طریق تشکیل اتحادیه‌های سیاسی و نظامی به مقابله با آن برمی‌خاستند.

۳. دولت‌های اروپایی با تقسیم امتیازات ارضی، استعماری و اقتصادی بین یکدیگر، از بروز جنگ جلوگیری به‌عمل می‌آوردند و تا حدودی نظر کشور ناراضی را تأمین می‌کردند تا نظم موجود در اروپا برهم نخورد.

۴. کشورهای کوچک وجه‌المصالحه قدرت‌های بزرگ واقع می‌شدند (مانند تقسیم لهستان بین اتریش، پروس و آلمان یا واگذاری بلغارستان و صربستان به روسیه یا بوسنی به اتریش) و حقوق ملیت‌ها و اقلیت‌ها نادیده گرفته می‌شد.

۵. مشروعیت از آن رژیم‌های سلطنتی حاکم بود. جنبش‌های

آزادی‌خواهی و مردمی سرکوب می‌شد تا وضع موجود حفظ گردد.

۶. از دیدگاه انگلستان که محور اصل توازن قوا به شمار می‌رفت، ـ به‌دلیل وابستگی شدید آن کشور به واردات مواد غذایی و خام ـ هرگز نباید مجموع نیروی دریایی و ناوگان تجاری آلمان و فرانسه از آن بیشتر می‌شد.

در این زمان وضع تعادل قوا در اروپا، به‌صورتی بود که همهٔ دولت‌های بزرگ آماده و علاقه‌مند به جنگ بودند تا به اهداف خود برسند. فرانسه می‌خواست آلزاس و لورن را از آلمان پس بگیرد. از طرفی، روسیه تزاری مایل بود از طریق صربستان به دریای آزاد (آدریاتیک) برسد و برای این منظور اتریش باید از بوسنی هرزه‌گوین رانده می‌شد.

سیاست آلمان حمایت از اتریش در مقابل روسیه و بازنگاه‌داشتن راه بالکان به بین‌النهرین بود. انگلستان هم می‌خواست از رقابت مستعمراتی و بازرگانی با آلمان رهایی یابد؛ از این‌رو، همه احساس پیروزی می‌کردند و خواهان جنگ بودند. آلمان که می‌دانست نمی‌تواند فرانسه، روسیه و انگلستان را با هم شکست دهد، استراتژی شکست روسیه و حذف آن‌را از جنگ در مرحله اول برگزید تا بعدها با کنار آمدن با انگلستان به جنگ با فرانسه بپردازد. بدین منظور آلمان تا سال ۱۹۱۶ با وارد ساختن ضربات نظامی، مناطقی از روسیه را تصرف کرد و چون لنین شعار صلح سر می‌داد در سال ۱۹۱۷ به وی کمک کرد تا رهبری انقلاب را در دست گیرد.

اما عواملی که محاسبات آلمان را برهم زد عبارت بودند از: ورود تانک از سوی انگلستان به جنگ در سال ۱۹۱۷، محاصرهٔ دریای آلمان از جانب

انگلستان و نرسیدن مواد غذایی و اولیه به آن کشور، ورود آمریکا بـه جنـگ، یعنی دو هفته پس از تسـلیم روسـیه (۱۵ دسـامبر ۱۹۱۷) و وقـوع بحـران و انقلاب در داخل آلمان. در نتیجه آلمان مجبور به عقـب‌نشـینی از جبهـه‌هـای جنگ در فرانسه شد و قبل از این‌که دشمن به خاک آلمان برسد و سـرزمینی از دست بدهد مقالهٔ جنگ را پذیرفت.

با این‌که آلمان با شکست روسیه و امضای معاهدهٔ «برست لیتوفسـک» در ۳ مارس ۱۹۱۸، امتیازات ارضی گرفت و اوکراین، لهستان، نـواحی بالتیـک و ماورای قفقاز را تصرف کرد، به‌زودی همه این امتیازات را از دست داد.

با انقلاب آلمان که جنبش چپ بیشتر در آن دخیل بود، ویلهلم دوم در ۹ نوامبر ۱۹۱۸ به هلند پناهنده شد و با امضای توافق‌نامهٔ متارکـهٔ جنـگ در ۱۱ نوامبر، مخاصمات پایان یافت و امپراتوری آلمان منحل شد. بـه ایـن ترتیـب فرانسه و انگلستان به هدف خود رسیدند.

برخی مورخان از مذاکرات انگلستان بـا فرانسـه قبـل از ۱۹۱۴م به ایـن نتیجه رسیدند که برافروختـه شـدن آتـش جنـگ جهـانی در واقـع سیاسـت انگلیسی‌ها بود تا بزرگ‌ترین رقیب نظامی و اقتصادی خـود در اروپـا، یعنـی آلمان را از پای درآورند و قدرت انحصاری خود در جهان را حفظ کنند.

نظم جدیدی که در اروپا شکل گرفت، بر اساس اعلامیه چهـارده مـاده‌ای «ویلسون» رئیس‌جمهوری آمریکـا (۸ ژانویـه ۱۹۱۸)، مبنـی بـر حـق تعیـین سرنوشت ملت‌ها و مبتنی بر مفاد پنج معاهده منعقد شده بود این معاهـده‌هـا عبارت‌اند از:

ـ عهدنامه ورسای با آلمان (۲۸ ژوئن ۱۹۱۹)،

- عهدنامه سن رژمن با اتریش (۱۰ سپتامبر ۱۹۱۹)،
- عهدنامه نیولی[۱] با بلغارستان (۲۷ نوامبر ۱۹۱۹)،
- عهدنامه تریانون[۲] با مجارستان (۴ ژوئن ۱۹۲۰)،
- عهدنامه سور با ترکیه عثمانی (۱۱ اوت ۱۹۲۰).

به‌موجب معاهدهٔ ورسای، آلمان مسئول جنگ و متجاوز شناخته شد و متحمل سه نوع مجازات گردید:

نخست آن‌که، آلمان در تمام مرزهای خود سرزمین‌هایی را از دست داد. آلزاس ولورن به فرانسه واگذار شد و منطقهٔ سار تا سال ۱۹۳۵، تحت سرپرستی جامعه ملل قرار گرفت و فرانسه اجازه یافت معادن زغال‌سنگ آن‌را استخراج نماید.

بخشی از شلویک ـ هلشتاین در شمال آلمان به دانمارک تعلق گرفت و دالان لهستان به کشور لهستان داده شد. بلژیک هم ناحیه اوپن ـ مالمدی[۳] را به دست آورد.

دوم این‌که آلمان متعهد گردید غرامات سنگینی به‌خصوص به فرانسه و انگلستان پرداخت کند.

سوم این‌که نواحی صنعتی آلمان در منطقه راین، برای تضمین دریافت غرامات و مسأله امنیت فرانسه از جانب نیروهای متفق، اشغال نظامی شد.

این اشغال برای این بود که آلمان را مجبور به پرداخت غرامات جنگی سازند.

---

1. Newlly.
2. Trianon.
3. Eupen – Malmedy

به‌علاوه شرط شده بود که این منطقه خلع سلاح شود و تا ۱۵ سال پس از آن‌که نیروی نظامی دولت‌های متفق آن‌جا را تخلیه کردند تا حدود ۵۰ کیلومتری از مرز فرانسه هیچ‌گونه تأسیسات نظامی و دفاعی در آن به‌وجود نیاید.

افزون بر این‌ها، آلمان کلیهٔ مستعمرات خود را به نفع فرانسه و انگلستان از دست داد. آلمان خلع سلاح شد و از حق داشتن ناوگان جنگی رزم دریایی و هواپیما محروم گردید. خدمت نظام وظیفهٔ اجباری لغو شد و آلمان فقط اجازه یافت ارتش کوچکی تا یک‌صد هزار نفر داشته باشد.

کنفرانس صلح ورسای تابع فکر و نظر سه سیاست‌مدار اروپایی، یعنی ژرژ کلمانسو نخست‌وزیر فرانسه، «لوید جورج»[1] نخست‌وزیر انگلستان و وودرو ویلسون[2] رئیس‌جمهور آمریکا بود. تصمیمات این کنفرانس شرایط سخت و دشواری را به آلمان تحمیل کرد؛ اما لوید جورج مانع از فشار بیشتر فرانسه به آلمان گردید. او مایل به خلع سلاح کامل آلمان نبود و می‌ترسید که این مسأله سبب برتری نظامی فرانسه بر سایر دولت‌ها و برهم خوردن تعادل قوا در اروپا شود.

لوید جورج با تدابیری موفق شد برخی از شرایط صلح را ـ به‌خصوص آن‌چه به موضوع غرامات جنگ مربوط بود ـ مبهم و قابل مصالحه تنظیم نماید. معاهدهٔ ورسای با این‌که مجازات‌های سختی برای آلمان در نظر گرفت و تاوان کلیه خساراتی را که به‌علت جنگ پیش آمده بود بر آن کشور تحمیل کرد اما مقدار غرامات را تعیین نکرد و آن‌را به یک کمیسیون مخصوص محول نمود.

---

1. Lioyd George.
2. Woodrow Wilson

آلمان و توازن قوا در اروپا بین دو جنگ جهانی

آلمان محور تمام اختلافات و کشمکش‌های سیاسی اروپا، طی سال‌های ۱۹۱۹ تا ۱۹۳۹ بود. این دوره که بیست سال آشوب نام گرفت، دورهٔ متارکه جنگ بود و طی آن صلحی برقرار نشد. معاهدهٔ ورسای به صورتی که تنظیم شده بود قابلیت اجرایی نداشت. در واقع به‌جز سرزمین‌هایی که از آلمان جدا گردید، بقیه مواد این عهدنامه با گذشت زمان به نفع آلمان منتفی شد.

مسأله غرامت‌ها به صورت یک گرفتاری بین‌المللی درآمد. ابتدا آلمان در کنفرانس «اسپا» SPA در سال ۱۹۲۱، پرداخت مبلغ ۱۳۲ هزار میلیارد مارک طلا را پذیرفت. با بحران ناشی از سقوط ارزش پول آلمان، پرداخت غرامت به تأخیر افتاد و نیروهای متفق منطقه، «راین لند» را اشغال کردند. در سال ۱۹۲۴ آمریکایی‌ها وارد عمل شدند و با طرح «داوس»[1] ترتیباتی را برقرار ساختند. به‌تدریج وضع پیچیده شد: آلمان توانایی پرداخت غرامت نداشت، فرانسه هم که می‌خواست در منطقهٔ «راین لند» باقی بماند به تأخیر در پرداخت، علاقه‌مند بود، آمریکا نیز که می‌خواست در آلمان سرمایه‌گذاری کند، خواهان بهبود وضع اقتصادی این کشور بود.

انگلستان هم برای برقراری توازن اروپایی، آلمان را در مقابل فرانسه تقویت می‌کرد. به این ترتیب مسأله غرامت به ابزار سیاست آمریکا و انگلستان تبدیل شد. در سال ۱۹۲۹ «طرح یانگ»[2] به اجرا درآمد که به‌موجب آن، آلمان متعهد به پرداخت غرامت‌ها طی ۶ سال ـ به‌طور متوسط سالی دو هزار میلیارد مارک ـ گردید. در عوض نیروهای متفق در سال ۱۹۳۰،

---

1. Dawes.
2. Young.

منطقهٔ اشغالی «راین لند» را تخلیه کردند؛ اما بحران اقتصادی سال ۱۹۲۹ آمریکا به آلمان سرایت کرد و با تصمیم کنفرانس لوزان در ۱۹۳۲، پرداخت غرامات متوقف شد و به‌جای آن مقرر گردید تا ۱۹۳۵ آلمان سه هزار میلیارد مارک بپردازد. سرانجام مسأله غرامات این‌گونه شد که: آلمان در مجموع ۱۰ میلیارد و ۸۰۰ میلیون مارک وجه نقد و ۲۰ هزار میلیارد مارک کالا و زغال‌سنگ پرداخت نمود و در مقابل معادل همان، یعنی حدود ۳۰ هزار میلیارد مارک وام خارجی دریافت کرد.

قضیهٔ خلع سلاح آلمان نیز به‌همین شکل حل و فصل گردید. فرانسه در سال ۱۹۱۹ می‌خواست که با غیرنظامی نمودن آلمان از خطر این کشور برای امنیت خود بکاهد؛ اما دو عامل سبب شد که در این سیاست تجدیدنظر کند؛ یکی انقلاب چپ در آلمان که ممکن بود در صورت پیروزی به فرانسه نیز سرایت کند و دیگری خطر کمونیسم که در شوروری قدرت را به دست گرفت. «مارشال فوش» Foch رئیس ستاد ارتش فرانسه و فرمانده کل قوای دولت‌های متفق، نه تنها از انحلال ستاد نیروهای مسلح آلمان خودداری کرد، بلکه به سربازان آلمانی که از ایالت‌های بالتیک به کشور باز می‌گشتند، اجازه داد سلاح‌ها و تجهیزات نظامی خود را نگاه دارند تا بتوانند شوراها و جنبش چپ آلمان را سرکوب کنند. آمریکا و انگلستان نیز اتحاد شوری و کمونیسم را بزرگ‌ترین تهدید برای امنیت اروپا دانستند و با تجدید تسلیحات آلمان برای مقابله با آن موافقت کردند.

آلمان هم سعی داشت از اختلاف نظر دولت‌های متفق بر سر چگونگی خلع سلاح آن کشور استفاده کند و از اجرای مقررات

محدودکنندهٔ عهدنامهٔ ورسای سرپیچی نماید. آلمان نه تنها از انجام کامل این مقررات اجتناب ورزید، بلکه به‌طور پنهانی به تقویت ارتش خود پرداخت.

بر اساس معاهدهٔ ورسای، ارتش یک‌صد هزار نفری آلمان مرکب از هفت هنگ پیاده نظام و سرهنگ سواره نظام بود که فقط برای حفظ امنیت داخلی آلمان کفایت می‌کرد و ارتش جنگی نداشت؛ زیرا فاقد تانک، هواپیما و توپخانه سنگین بود.

ژنرال «سکت»[1] رئیس ستاد نیروهای مسلح آلمان[2]، یک‌صد هزار فرمانده تربیت کرد، به‌طوری که در سال ۱۹۳۶ هیتلر توانست از این هستهٔ دفاعی ارتش بزرگی تشکیل دهد.

با ورود آلمان به جامعه ملل در ۱۹۲۶، این دولت خواستار تجدیدنظر در ماده ۱۶۹ عهدنامهٔ ورسای (مبنی بر خلع سلاح آلمان) و «تساوی تسلیحاتی» گردید. «برونینگ» صدراعظم آلمان، تقاضا کرد که ارتش آن کشور به دو برابر افزایش یابد و از حق داشتن سلاح سنگین نیز برخوردار شود. فرانسه که می‌دید آلمان عملاً کادرهای نظامی تشکیل داده و تجهیزات لازم و مهمات کافی ذخیره نموده‌است دست از مخالفت با تجدید سازمان نیروهای مسلح آلمان برداشت و در ۱۱ دسامبر ۱۹۳۲، آلمان از جامعه ملل حق تساوی تسلیحاتی کسب نمود.

جمهوری وایمار که در سال ۱۹۱۹ به ریاست «فردرریش ابرت»[3]

---

1. Sect.
2. Reichwehv.
3. Friedrich Ebert.

سیاست‌مدار سوسیال دموکرات تشکیل شد حکومت ضعیفی بود. معاهدهٔ ورسای و مسأله غرامات دست و پای آن‌را بسته بود و آشوب‌های داخلی، ثبات و آرامش کشور را به‌طور دائم تهدید می‌کرد. «ابرت» که با پیروزی انقلاب آلمان در نوامبر ۱۹۱۸ به صدراعظمی رسیده بود در سال ۱۹۲۲ رئیس‌جمهور شد و در ۱۹۲۵ درگذشت. به موجب عهدنامهٔ «راپالو»[1] (واقع در نزدیکی بندر ژن ایتالیا) که در ۱۶ آوریل ۱۹۲۲ بین آلمان و شوروی به امضا رسید دو دولت از دعاوی مربوط به خسارات جنگ و پرداخت غرامات صرف‌نظر کردند و روابط دیپلماتیک و کنسولی بین خود برقرار ساختند. آلمان نخستین دولت غربی بود که حکومت شوروی را به‌رسمیت شناخت و یک ضربه سیاسی بر اتحاد فرانسه و انگلستان و آمریکا وارد ساخت. این بزرگ‌ترین هنر «والتر راتناو»[2]، وزیر امور خارجهٔ آلمان بود که با نزدیکی به شوروی، نزد دولت‌های غربی هراس ایجاد کرد و سبب شد که آن‌ها به‌تدریج از آلمان دست بکشند.

در دوران ریاست‌جمهوری مارشال هیندنبورگ[3] (۱۹۳۴ ـ ۱۹۲۵)، آلمان از ثبات بهتری برخوردار شد. بازی سیال آلمان با شوروی، فرانسه را به انگلستان نزدیک‌تر ساخت و پاریس از لندن خواست، به‌طور رسمی متعهد گردد تا چنان‌چه در آینده به مرزهای فرانسه تجاوز شود، انگلستان از آن جلوگیری کند. دولت انگلیس که در نظر داشت توازن قوا در اروپا را برقرار سازد، فرانسه را مجبور به پذیرش رفتار مساوی با آلمان نمود. در واقع عهدنامهٔ راپالو، وضع آلمان را تثبت کرد و دولت‌های متفق از ترس نزدیکی

1. Rapallo.
2. Walter Rathenau
3. Paul Von Hindenburg

بیشتر آلمان به شوروی حاضر شدند با آلمان آشتی کنند. این‌بار گوستاو اشترزمان[1] وزیر امور خارجه آلمان، وارد مذاکرات سیاسی شد او طی گفت‌وگو با «آرستید بریان» وزیر امور خارجه فرانسه، خواستار قانونی کردن تسلیحات آلمان و کاهش غرامات جنگ و تخلیهٔ منطقه «راین لند» گردید. کنفرانس لوکارنو[2] (واقع در کنار دریاچه لوکارنو در سویس) که بین دولت‌های آلمان، فرانسه، انگلستان، ایتالیا، بلژیک و هلند تشکیل شده بود، در ۱۶ اکتبر ۱۹۲۵ پایان یافت و روز اول دسامبر پیمان لوکارنو در لندن به امضا رسید. به‌موجب این پیمان آلمان به خانوادهٔ دولت‌های اروپایی پیوست و با قبول جدایی آلزاس و لورن، مرزهای غربی خود با فرانسه را به رسمیت شناخت و با غیرنظامی شدن منطقهٔ «راین‌لند» موافقت کرد، پیمان لوکارنو که بزرگ‌ترین موفقیت دیپلماسی آلمان بود، نفوذ انگلستان را در مقابل فرانسه به‌دلیل تضمین مرزهای این کشور به همراه داشت.

با ورود آلمان به جامعهٔ ملل در سپتامبر ۱۹۲۶، این کشور تجدید حیات یافت. با امضای پیمان دوستی و بی‌طرفی میان آلمان و شوروی در ۲۴ آوریل ۱۹۲۶ بازی دوگانهٔ آلمان با دولت‌های شرق و غرب اروپا هم‌چنان ادامه یافت و اساس حفظ تعادل قدرت گردید که با گذشت چند دهه از جنگ جهانی دوم اعتبار خود را حفظ کرده است.

با امضای پیمان لوکارنو در واقع جنگ جهانی اول پایان یافت و بین آلمان و فرانسه سازش برقرار شد. نقش آلمان در جلوگیری از همکاری نظامی فرانسه با انگلستان برای ایجاد توازن قدرت اهمیت

---

1. Gustav Stresemann.
2. Locarno.

داشت به این ترتیب کنسرت اروپایی که در دهۀ (۴۰ ـ ۱۸۳۰) شکل گرفته بود یک‌بار دیگر به وجود آمد. شوروی از آن برکنار ماند و آمریکا هم که خواهان صلح و ثبات در اروپا بود به همکاری اقتصادی با کشورهای این قاره ادامه داد. شوروی و آمریکا به میل خود از عضویت در جامعه ملل خودداری کردند و نظم اروپایی با فعالیت و همکاری دولت‌های عضو این جامعه برقرار شد بدین سان نفوذ آلمان در قارۀ اروپا افزایش یافت؛ اما این دولت در سیاست جهانی هیچ نقشی نداشت. جامعه ملل که وظیفه هماهنگ ساختن منافع دولت‌های بزرگ و حل و فصل اختلافات و ایجاد توافق نظر میان آن‌ها را به عهده داشت با خروج آلمان از جامعه ملل در سال ۱۹۳۳، و تجاوز ایتالیا به حبشه در سال ۱۹۳۵ به اهداف خود نرسید. در سال ۱۹۳۵ هیتلر با برقراری نظام وظیفه اجباری، معاهدۀ ورسای را نقض کرد. آلمان امضای معاهدۀ فرانسه با شوروی را بهانه قرار داده خواستار خروج قوای فرانسه از منطقۀ «راین‌لند» شد. در سال ۱۹۳۶ هیتلر با اشغال این منطقه حاکمیت ملی آلمان را کامل ساخت و پیمان لوکارنو را که ضامن استمرار صلح در اروپا بود نقض کرد.

جمهوری وایمار یک حکومت دموکراتیک بود که رعایت قانون و آزادی‌های اساسی را برای مردم آلمان فراهم ساخت. در سایه مقررات همین حکومت بود که «آدلف هیتلر» رهبر حزب ناسیونال سوسیالیست (نازی)، توانست در انتخابات ۱۹۳۳ با کسب اکثریت آرا به قدرت برسد و صدراعظم آلمان شود.

منابع و مآخذ

الف. کتاب‌ها:

1. Stent, Angela.E: "Russia and Germany Reborn", 1999, Princeton, New Jersey
2. Roberts, John: "Europe 1880 _ 1945" 1989, New York
3. Hearder, H: "Europe in the Nineteenth Century" 1966, London
4. Gulick, Edward Vose: "Europe's Classical Balance of Power" 1967 _ New York
5. Mowat, C.L: "The Shifting Balance of World Forces 1898 _ 1945" 1968, Cambrige
6. Fink. C: "German Nationalism and the European Response, 1890 _ 1945" 1986, London
7. Fischer. F:"Germany's Aims in The First World War" 1967 – London
8. Wohler. A.U: "The German Empire 1871 _ 1914" Leamington _ 1984
9. Kennan G.F: "The Decline of Bismarck's European order" 1979 Princeton
10. Taylor, Aj.P: "Essays in English History" 1976, London.
11. Heinrich, Lutz: "Zwischen Habsburg and Preussen; Deutshland 1815 – 1866" 1985. Berlin
12. Wickert Ulrich: "Angst Vor Deutschland Die Neue Rolle der Bundesre Publik in Europa and der Welt "1990 _ Munchen
13. Buchner Uudolf: "Deutsche Geschichte in Europaischen Rahmen" 1975 _ Darmstadt
14. Haffner Sebastian: "Im Schatten Der Geschichte". 1988 - Stuttgart
15. Poidevin Raymond: "Die Unruhige Grossmacht" _ 1985 _ Surzburg
16. Mann Golo: "Deutschte Seschichte Von der Anfangon bis zur Gegonwart" 1979 - Munchen
18. Kaiser Karl: "Deutschland neue Aussenpolitik" 1994 _ Munchen

ب. مقالات:

1. Lutzeler, Paul Michael: "Grossmacht Deutsehland" in" International Politik Nr.2 Februar 1997 _ S.8
2. Ruho Volker: "The Future of Eropean Security: A German View" in" Central European Issues No.2 1995/96 – P.15

3. Ott Erich "Die Bedeutung Edw Marchall _ Plans Fur Die Nachkriegsent wicklung in West Deutschland". In: aus Politic und Zeit geschichte". 26.1.1980
4. Der Erste Weltkrig in: Der Spiegol 3/1999
5. Der Zweite Wdltriey in: Derspiegol 4/1999
6. Zipfel Tomas: "Germahy and the Recognition of the Sovereignty of Slovenia and Groatia" in: Perspectives 6 _ 7/1996
7. Vernet Daniel: "Europaisches Deutschland oder Deutsches Europa? In: Internationale Politik Nr.2 1997. s.15
8. Black Will Robert: "Germany Uification and the End of the Cold War" in: Central European issues No.2 1995/96 P.106
9. Axt Heinz Jurgen: "Hat Genscher Jugoslawien Entzweit"? in: Europa _ Archiv 12/1993
10. Link Werner: "Deutschland Als Europaische Macht" in: Europa Handbuch _ Bonn 2002

ژئوپلتیک نوین اروپا: ایالات متحده اروپا

دکتر غلامحسین حیدری*

مقدمه

ساده‌ترین تعریف جغرافی‌دانان از ژئوپلتیک این است که: ژئوپلتیک یا سیاست جغرافیایی، توجه خود را عمدتاً به تأثیر عوامل جغرافیایی که در شکل‌گیری سیاست‌ها مؤثرند معطوف می‌دارد. بر پایه این تعریف، هدف این مقاله تحلیل فرایندهای پیچیده اقتصادی ـ سیاسی قاره اروپا از نظر ژئوپلتیکی است. در این مقاله تلاش خواهد شد تا نقش عوامل سرزمینی به‌ویژه موقعیت جغرافیایی در ارتباط با الگوهای رفتاری سیاست‌مداران و مردم این قاره که طی یک فراگرد تاریخی موجب شکل‌گیری اتحادیه اروپایی گردیده، به بحث گذارده شود. به همین منظور با مروری بر تحولات پس از جنگ جهانی دوم، ابتدا روند تکامل اروپا به سمت تشکیل اتحادیه شناسایی شده سپس با عرضهٔ تصویری از وضعیت جغرافیایی قاره، درباره چگونگی گفتمان میان تجربیات، آرمان‌ها و نیز تصاویر ذهنی تصمیم‌گیران سیاسی با چارچوب‌ها و جریان‌های

*. کارشناس مسائل ژئوپلتیک و استاد دانشگاه.

مکـانی ـ فضایی که اروپـا را بـه یـک قـدرت جهـانی تبـدیل نمـوده بحـث می‌شود.

محتوای این مقاله از آن نظر دارای اهمیت اسـت کـه بـرخلاف گذشـته، سعی ندارد تنهـا بـر اسـاس دیـدگاه‌هـای جبرگرایانـه، کلیشـه‌ای و منسـوخِ ژئوپلتیک سنتی، تصویری خیالی از واقعیتِ آن‌چه که در اروپا رخ داده، نشان دهد، بلکه مصمم است با شیوه‌ای نو، پلی میان الگوهـای سـنتی کـه همـواره قائل به رعایت ساختارهای جغرافیایی هستند، با ره‌یافـت ژئوپلتیـک انتقـادی که محققان آن، خود را ملزم به ساخت شکنی و رد الگوهـای پیشـین دانسـته به نقش نیروهای اجتماعی در تحولات سـرزمینی اهمیـت مـی‌دهنـد، برقـرار سازد.

اما در هر صورت کانون توجه علم ژئوپلتیـک، بررسـی اشـکال مختلـف قدرت سیاسی و چگونگی اعمال آن بر پهنه سرزمین است که در ادبیات ایـن رشته بدان «قلمرو[1]» و احساس مربوط به آن را «قلمروخواهی[2]» می‌گویند. در واقع هـدف ژئوپلتیـک، مطالعـه یـک جریـان دیـالکتیکی میـان سـاختارهای سرزمینی با الگوهای تصمیم‌گیری بازیگران بین‌المللی اسـت کـه شـباهت بـه اشعه‌ای دارد که از درون منشور انگاره‌ها و تصاویر ذهنی آنان عبور مـی‌کنـد. جالب این‌که تصمیم‌هایی که از سوی سیاسـت‌مـداران گرفتـه شـده در بسـتر محیط جغرافیایی جریان می‌یابد دقیقاً محصول چنین تصاویر و برداشت‌هـای دگرگون شده از فضای جغرافیایی است.

اهمیت دیگر این مقاله، معطوف به درک ماهیت گـذار اروپـا از مجموعـه

---

1. Territory
2. Territoriality

کشورهایی متشنج به مجموعه‌ای یک‌پارچه و وحدت‌یافته است که سرانجام آن را به قدرتی جهانی و ژئواستراتژیکی تبدیل کرده است.

در این‌جا این پرسش مطرح است که سیمای کنونی ژئوپلتیکی اروپا چگونه و تحت تأثیر چه عواملی شکل گرفته است؟ آیا تنها وجود زیرساخت‌های جغرافیایی کافی بود تا اروپای متحد به قدرتی جهانی بدل گردد؟ یا این‌که این فرایند محصول تجربیات و ناکامی‌های مشترک مردم و سیاست‌مداران این قاره و بازتاب نگرانی‌های آنان از آینده بوده است؟

در نظام ژئوپلتیکی آینده جهان، اروپا چه نقشی را به عهده خواهد گرفت؟ فرصت‌ها و تهدیدهای آن کدامند؟ و اساساً آیا می‌توان به مدل جامعی از فرایند تحول ژئوپلتیکی اروپا دست یافت، به نحوی که بتوان از آن برای سازماندهی دیگر اتحادیه‌های منطقه‌ای استفاده کرد؟

برای پاسخ‌گویی به این پرسش‌ها، نیازمند پیش‌فرض‌هایی هستیم که عمده‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

- شکل‌گیری ژئوپلتیک نوین اروپا پس از جنگ جهانی دوم که محصول عملکرد مشترک و هم‌زمان سه جریان عمده «ظهور نظام دوقطبی ـ اهمیت نقش متغیرهای اقتصادی و به‌ویژه تجاری در مناسبات بین‌المللی ـ و سرانجام تشکیل و گسترش حوزه فعالیت سازمان‌های بین‌المللی اعم از IGO ها و NGO ها بوده است.

- از بررسی روند تاریخی قراردادها و پیمان‌های منعقد شده پس از جنگ جهانی دوم که به شکل‌گیری اتحادیه اروپایی منجر شده، چنین پیداست که در مراحل اولیه، جنبه‌های ژئواستراتژیکی قدرت برتر دریایی

ایالات متحده نقش مهمی را ایفا می‌کرده؛ اما در مراحل بعدی اتحاد، به‌تدریج نقش ژئوپلتیکی اروپا اهمیت یافته و جایگزین آن گردیده است.

● تحولات اخیر بیانگر این نکته است که «آلمان» هم‌چون گذشته هنوز هم نقش محوری و کلیدی خود را در نظام ژئوپلتیکی اروپا حفظ کرده حتی به‌طور جدی برای تثبیت و تقویت موضع خود در اتحادیه گام برمی‌دارد. به‌طوری‌که به‌نظر می‌رسد، وحدت کامل اروپا در آینده بیشتر تحت تأثیر موقعیت سرزمینی، قدرت اقتصادی و برتری نظامی آلمان قرار خواهد گرفت.

چارچوب نظری این مقاله بر پایه به‌کارگیری توأم دو ره‌یافت ساختاری[1] و رفتاری[2] استوار است. ضمن آن‌که روش تحقیق استفاده شده، مبتنی بر بررسی تحلیلی ـ تاریخی روند انعقاد قراردادها و پیمان‌نامه‌هایی است که به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم، به امضای سران کشورهای اروپای غربی رسیده است. برای این منظور کلیه این قراردادها به ترتیب تقدم زمانی، ابتدا طبقه‌بندی و سپس با توجه به ویژگی‌های مشترک، تعداد اعضا و اهدافی که از انعقاد هر یک از آن‌ها مطمح نظر بوده تجزیه و تحلیل می‌شوند.

هم‌چنین سعی شده از مدل ژئوپلتیکی معروف اندیشمند فقید جغرافیای سیاسی، پروفسور «ژان گاتمن»[3] تحت عنوان «مدل آیکونوگرافی[4] و سیرکولیشن[5] که به تضاد میان عوامل وحدت‌بخش سرزمینی در مقابل عوامل حرکتی یا برهم‌زنندهٔ وحدت اشاره دارد، بهرهٔ کافی گرفته شود.

---

1. Structural Approach
2. Behavioral Approach
3. J. Gottman
4. Iconography
5. Circulation

جایگاه اروپا در نظام جهانی

حدود و موقعیت سرزمینی ـ از جنبه جغرافیایی قاره اروپا ادامه غربی خشکی بزرگ اوراسیا[1] محسوب می‌شود، که به صورت شبه‌جزیره‌ای طولانی تقریباً در شمال مدار ۳۵ درجه عرض شمالی قرار گرفته است.

بخش شرقی آن با رشته‌کوه کم‌ارتفاع، اما مهم «اورال»[2] و نیز رشته‌کوه‌های متراکم «قفقاز» از قاره آسیا جدا شده است. جنوب، غرب و شمال آن نیز از طریق دریاهای وابسته به مدیترانه، اقیانوس اطلس و منجمد شمالی محدود گردیده است.

وسعت آن در حدود ۱۰/۳ میلیون کیلومترمربع، یا حدود ۷٪ سطح خشکی‌های جهان و اندکی بیشتر از مساحت ایالات متحده آمریکا و یا جمهوری خلق چین است.

طول آن در دورترین فاصله از «اورال» تا «لیسبون» در ساحل اقیانوس اطلس، حدود ۶۰۰۰ کیلومتر و عریض‌ترین بخش آن یعنی از شمال «اسکاندیناوی» تا «جزیره کرت»[3] در مدیترانه، تقریباً ۴۵۰۰ کیلومتر امتداد دارد.

مهم‌ترین ویژگی جغرافیایی اروپا، موقعیت شبه‌جزیره‌ای آن در امتداد بزرگ‌ترین خشکی جهان است؛ زیرا همین عامل طی قرن‌های متمادی سبب تسهیل در برقراری ارتباطات تجاری، فرهنگی و به‌ویژه سیاسی، نظامی این قاره را با سایر نواحی جهان فراهم ساخته است.

---

1. Euro Asia
2. Oral
3. Crete

از دیگر خصوصیات جغرافیایی اروپا که زیرساخت ژئوپلتیکی آن را شکل داده، ویژگی سواحل این قاره و وجود بریدگی‌های متعددی است که در سرتاسر حاشیه آن به چشم می‌خورد، این پدیده سبب پیدایش جزایر، شبه جزایر و نیز خلیج‌های کوچک و بزرگی گردیده که چه در مقیاس قاره‌ای و چه در ابعاد جهانی از اهمیت ممتازی برخوردارند. شبه‌جزایری هم‌چون «کریمه»، «بالکان»، «آپنین»، «ایبریا»، «ژوتلند» و «اسکاندیناوی» به همراه «آناتولی»* از آن رو ارزش ویژه سیاسی ـ نظامی می‌یابند که دریاهای کوچک و بزرگ، از جمله «آزوف»[1]، «سیاه»، «اژه»، «آدریاتیک»، «شمال» و «بالتیک» را در کنار خود دارند. از این رو در وضعیت گوناگون، به‌ویژه در مواقع اضطراری، امکان نظارت بر خطوط مواصلاتی بین قاره‌ای و کنترل مسیرهای کشتیرانی را فراهم می‌سازند؛ به همین منظور تنگه‌هایی هم‌چون «بسفر» و «داردانل» در ترکیه، «جبل‌الطارق» در اسپانیا و «مانش» در انگلستان به‌صورت نقاط حساس کنترل‌کننده درجه یک با هویتی دوگانه ـ یعنی توانایی «بازنگه‌داشتن» و یا احیاناً «بستن» مسیرهای کشتیرانی و یا حتی ارتباطات زمینی ـ نقش استراتژیکی می‌یابند.

---

*. اگرچه شبه جزیره آناتولی (جمهوری ترکیه) از نظر جغرافیایی جزو قاره اروپا محسوب نمی‌شود، اما همان‌گونه که در نقشه شماره ۱ پیداست این شبه‌جزیره به همراه شبه‌جزیره اسکاندیناوی در شمال، هم‌چون دو دست، قاره اروپا را در آغوش گرفته‌اند. بنابراین از نظر نظامی و ژئوپلتیکی مکمل یکدیگر به‌شمار می‌روند. به همین لحاظ حداقل از جنبه نظامی، اروپاییان علاقه‌مند همکاری و عضویت ترکیه در اتحادیه اروپایی هستند.

1. Azof

هم‌چنین، جزایری نظیر «کرت»، «مالت» و «ساردنی» در مدیترانه، «جزایر دانمارک» در دریای بالتیک و «ایسلند» در اقیانوس اطلس، با توجه به موقعیت حساس خود تحت عنوان پایگاه‌های مهم رهگیری و نظارت بر خطوط بین‌المللی هوایی و دریایی، نقش بازی می‌کند.

از سوی دیگر وجود رودخانه‌های بزرگ قابل کشتیرانی، نظیر «راین»، «دانوب»، «دن» و «دنستر» افزون بر جنبه‌های مفید اقتصادی و سهولت در جابه‌جایی کالا و مسافر در سرتاسر قاره، اثرات عمیق ژئوپلتیکی نیز بر ساختار سیاسی دولت‌های اروپایی داشته‌اند. هم‌چنین شکل، جهت، شیب و بلندی ارتفاعات قاره در طول زمان سبب شکل‌گیری و تکامل نظام دولت‌های ملی[1] گردیده و شخصیت ویژه‌ای به کشورهای مختلف آن بخشیده است که ضمن پراهمیت شمردن این عوامل در بیان هویت سیاسی اروپا، تنها به دلیل طولانی‌شدن موضوع، از پرداختن به آن‌ها خودداری می‌شود.

در مجموع می‌توان گفت، نحوه آمیختگی مجموعه عوامل طبیعی، از قبیل شکل و کیفیت سواحل ـ ناهمواری‌ها ـ شبکه آب‌ها ـ نوع خاک و اوضاع جوی، با مجموعه عوامل انسانی نظیر تنوع نژادی، قومی، زبانی و مذهبی این قاره در گذر تاریخ، آن‌چنان پیچیدگی‌هایی را به‌وجود آورده که شناخت وضع موجود و پیش‌بینی تحولات آینده اروپا، بدون توجه و درک این عوامل به‌صورت علمی میسر نخواهد بود.

---

1. Nation States

جمعیت و دولت‌ها

طبق آخرین برآوردها، جمعیت اروپا در حال حاضر حدود ۷۵۰ میلیون نفر است که تراکم نسبی آن ۷۳ نفر در کیلومتر مربع و تقریباً دوبرابر میزان تراکم نسبی ایالات متحده است. بیش از ۷۵ درصد جمعیت این قاره در شهرها زندگی می‌کنند که البته نسبت آن در کشورهای مختلف متفاوت و از مثلاً ۹۵ درصد در بلژیک تا ۵۵ درصد در اروپای شرقی تغییر می‌یابد. بیشترین تراکم جمعیت مربوط به بخش غربی اروپاست که به‌علت سطح بالای مراقبت‌های بهداشتی، امید به زندگی در آن‌جا به بیش از ۸۵ سال افزایش یافته است. رشد جمعیت این قاره پس از جنگ به‌تدریج کاهش یافت، به‌گونه‌ای که هم‌اکنون میانگین آن تنها حدود ۰/۲۸ درصد است و پیش‌بینی می‌شود که این میزان حتی به صفر نیز برسد، این در حالی است که میانگین نرخ رشد جمعیت آسیا ۱/۶۹ درصد و آمریکای شمالی ۱/۳۳ درصد است. در حال حاضر بیشترین میزان رشد جمعیت به کشورهای حاشیه قاره یعنی اروپای شرقی و آلبانی اختصاص دارد.

از سویی اروپا هم‌اکنون به استثنای واتیکان، ۴۳ کشور مستقل را شامل می‌شود که در ظاهر این کشورها از هر نظر با یکدیگر متفاوتند. به‌گونه‌ای که مثلاً کشور (موناکو) با مساحتی حدود ۱/۵ کیلومتر مربع و جمعیتی معادل ۴۰ هزار نفر کوچک‌ترین کشور جهان و در مقابل، روسیه با وسعتی معادل ۱۷ میلیون کیلومتر مربع و جمیعت ۱۶۰ میلیون نفری خود بزرگ‌ترین کشور جهان هر دو در اروپا واقعند.

اروپا را در عین حال می‌توان ثروتمندترین قاره جهان معرفی کرد؛ زیرا با

داشتن تنها ۱۳ درصد جمعیت، به‌تنهایی حدود ۴۰ درصد تولید ناخالص ملی جهان را به خود اختصاص داده است.

اتحاد اروپا از تصور تا واقعیت

در این‌جا به منظور روشن‌نمودن چگونگی شکل‌گیری و تکوین نظامی ژئوپلتیکی اروپا و بررسی نقش ساختارها و الگوهای رفتاری در ایجاد و گسترش اتحادیه اروپایی[1]، ضروری است تا مراحل چندگانه تکامل تاریخی آن به دقت شناسایی و تجزیه و تحلیل شود.

شکست آلمان نازی در سال ۱۹۴۴، و پایان جنگ جهانی دوم، هم‌زمان دو واقعیت تلخ را برای اروپاییان روشن ساخت اول این‌که میزان خرابی‌های ناشی از جنگ آن‌چنان وحشتناک بود که ترمیم و بازسازی آن‌ها به‌تنهایی از عهدهٔ هیچ‌یک از کشورها ساخته نبود. به‌ویژه آن‌که خطر شورش‌های داخلی و بحران‌های بین‌المللی نیز آن‌ها را تهدید می‌کرد و دوم ظهور دو قدرت بزرگ ایالات متحده و اتحاد شوروی در جهان بود که به بهای فروپاشی و افول قدرت دولت‌های اروپایی صورت گرفت.

در وضعیتی که اروپای شرقی عملاً تحت کنترل روس‌ها قرار داشت، دولت‌های اروپای غربی به‌منظور مقابله با توسعه‌طلبی‌های احتمالی شوروی و هم‌چنین نیازی که به بازسازی شالوده‌های اقتصادی خود داشتند، به سوی ایالات متحده که تحت عنوان قدرت برتر جهان آزاد شهرت یافته بود، روی آوردند، در حالی‌که هیچ‌گاه از فکر ایجاد اروپایی قدرتمند غافل نماندند. از

---

1. European Union

همین‌جا بود که اندیشه اتحاد ملل اروپایی به‌تدریج در ذهن رهبران این کشورها شکل گرفت. عواملی که به تقویت این انگیزه کمک شایان توجهی کرد، یکی مساعدت‌های بی‌دریغ ایالات متحده بود و دیگری نگرانی آن‌ها از گسترش و نفوذ روزافزون ایدئولوژی مارکسیسم در بین گروه‌های اجتماعی به‌ویژه کارگران و نیز احساس عدم امنیت ناشی از رفتار توسعه‌طلبانهٔ شوروی بود. بر این اساس تعدادی کنفرانس و گردهمایی در سطح مسئولان کشورهای اروپایی، گاه با حضور آمریکا و اغلب از سوی خود اروپاییان برگزار گردید و طی آن تعداد ۲۵ مورد قرار دارد، پیمان و مقاوله‌نامه به امضای رهبران سیاسی این کشورها رسید که با توجه به زمان تشکیل، ماهیت پیمان و تعداد کشورهای عضو، می‌توان پنج مرحله متفاوت را در روند شکل‌گیری اتحاد اروپا بدین شرح طبقه‌بندی کرد:

● مرحله اول شامل تلاش برای ترمیم خرابی‌های جنگ

در این مرحله که از سپتامبر سال ۱۹۴۴ آغاز و تا سال ۱۹۴۸، به مدت ۴ سال ادامه داشت، چهار سازمان و کنفرانس تشکیل گردید که عبارت‌اند از:

۱. سازمان کشورهای «بنلوکس» که در سال ۱۹۴۴ از سوی دولت‌های در تبعید ۳ کشور بلژیک، هلند و لوکزامبورگ تشکیل شد و منظور از آن لغو حقوق گمرکی بین کشورهای عضو بود؛

۲. «کمیسیون اقتصادی اروپا» که در تاریخ ۲۸ مارس ۱۹۴۷ از سوی شورای اقتصادی ـ اجتماعی ملل متحد و به منظور بالا بردن سطح فعالیت‌های اقتصادی اروپا شکل گرفت که جنبه عمومی داشت؛

۳. «کنفرانس همکاری اقتصادی اروپا» سازمانی بود که در ۲۲ سپتامبر ۱۹۴۷ با شرکت نمایندگان ۱۶ کشور اروپای غربی و به منظور بحث دربارهٔ «طرح مارشال» تشکیل شد. هدف از طرح مزبور که در ۵ ژوئن ۱۹۴۷ از جانب «جورج مارشال» وزیر امور خارجه وقت آمریکا مطرح گردید، کمک به بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ به‌دست ایالات متحده آمریکا بود. پس از بررسی‌های لازم طرح مورد نظر تحت عنوان «برنامه ترمیم اروپا» در تاریخ ۲۲ سپتامبر ۱۹۴۷ به شخص مارشال تسلیم شد.

۴. «سازمان همکاری اقتصادی اروپا» که با هدف اجرای طرح مارشال و با عضویت همان ۱۶ کشور در سال ۱۹۴۸ تأسیس یافت.

در مجموع ماهیت عمومی این پیمان‌ها، همگی اقتصادی و هدف آن‌ها ترمیم خرابی‌های ناشی از جنگ بود که با حمایت و حضور مستقیم ایالات متحده آمریکا صورت می‌گرفت. در این میان می‌بایست کشورهای اروپای غربی آن‌چنان از نظر اقتصادی تقویت شوند که بتوانند در مقابل توسعه و نفوذ ایدئولوژیکی اتحاد شوروی از خود دفاع نماید.

● مرحله دوم یا دوره تحکیم ساختار امنیتی مشترک

این مرحله شامل انعقاد دو پیمان دفاعی بود که بین سال‌های ۴۹ـ۱۹۴۸ صورت گرفت و عبارت بودند از:

۱. «سازمان پیمان بروکسل» که اتحادیه‌ای دفاعی شامل ۵ کشور بلژیک، هلند، فرانسه، انگلیس و لوکزامبورگ بود که در مارس ۱۹۴۸ در بروکسل تشکیل شد و اعضای آن متعهد به دفاع عملی از یکدیگر در مقابل حملهٔ خارجی شدند.

۲. «سازمان پیمان آتلانتیک شمالی» «ناتو» که هدفی کاملاً نظـامی داشـت، و در تاریخ ۴ آوریل ۱۹۴۷ با عضویت ۵ کشـور عضـو پیمـان بروکسـل و ۵ کشور نروژ، دانمارک، ایسلند، ایتالیا، پرتغال از اروپا و ۲ کشور ایالات متحده و کانادا از قاره آمریکا تشکیل گردید. بعدها بـا پیوسـتن کشـورهای یونـان و ترکیه، تعداد اعضا به ۱۴ کشور افزایش یافت.

گرچه دوره زمانی مربوط به این مرحله کوتاه و تعداد قراردادهایی نیز که طی آن منعقد گردیـد تنهـا دو مـورد بـود؛ امـا اهمیـت آن در سـاختار نظـام ژئواستراتژیکی جهان اهمیت بسیار زیادی دارد. در این سال‌ها ایالات متحـده اصـول سیاسـت خـارجی خـود را بـر اسـاس مـدل‌هـای ژئـوپلتیکی سـنتی پایه‌گذاری کرد، و تلاش زیادی برای تسـلط بـر منطقـه ریملنـد[1] یـا حاشـیه خشکی اوراسیا به‌کار گرفت که به سبب آن، نخستین مرحله دکترین سیاسـی ـ نظامی آمریکا تحت عنـوان «سیاسـت دربرگیـری»[2] از سـوی «جـان فاسـتر دالس[3]» وزیر امور خارجه وقت این کشور مطرح شد. چارچوب این سیاست را محاصره اتحاد جماهیر شوروی با توسـل بـه اهـرم‌هـای سیاسـی، نظـامی تشکیل می‌داد که بر پایه سازماندهی پیمان‌های منطقه‌ای نظیر نـاتو[4]، سـنتو[5] و سیتو[6] استوار بود. در واقع طی این مرحله عملاً حسـاس‌تـرین مقطـع جنـگ سرد بین آمریکا و شوروی آغاز و سیاست محاصره جغرافیایی بلوک شرق از جانب آمریکا به مورد اجرا گذارده شد. که در ایـن میـان کشـورهای حاشـیهٔ اروپای غربی محور اصلی این سیاست به‌شمار می‌رفتند.

---

1. Rimland
2. Containment
3. J. F. Dulles
4. NATO
5. SENTO
6. SEATO

● مرحله سوم ـ دوره رشد و شکوفایی اقتصادی

این دوره را می‌توان یکی از طولانی‌ترین مراحل تکامل اتحادیه اروپا معرفی کرد؛ زیرا از سال ۱۹۴۹ آغاز و تا سال ۱۹۷۳ به مدت ۲۴ سال ادامه داشت و طی آن ۱۳ سازمان و اتحادیه منطقه‌ای تشکیل گردید که به استثنای پیمان ورشو[1]، بقیه مربوط به اروپای غربی بود که سرانجام به تشکیل جامعهٔ اروپا منتهی گردید. این سازمان‌ها و اتحادیه‌ها عبارت بودند از: شورای اروپا[2]، اتحادیه پرداخت‌های اروپا[3]، جامعه زغال‌سنگ و فولاد اروپا[4]، اتحادیه اروپای غربی[5]، سازمان کمک متقابل اروپای شرقی (کومکون)[6]، موافقت‌نامه پولی اروپا[7]، اتحادیه تجارت آزاد اروپا[8]، معاهده رم که به‌واسطه آن جامعه انرژی اتمی و جامعه اقتصادی اروپایی ایجاد شدند، سازمان همکاری و توسعه

---

1. WARSOW PACT
2. Council of Europe
3. European Payment Union، به موجب آن پول رایج ۱۶ کشور عضو به استثنای دلار آمریکا با یکدیگر قابل تبدیل شدند. این اتحادیه در ۲۷ سپتامبر ۱۹۵۸ منحل شد و جای خود را به اتحادیه پولی اروپا داد.
4. European Coal and Steel Community
5. Western European Union
6. به فاصله پنج روز از تشکیل اتحادیه اروپای غربی، یعنی در ۹ می ۱۹۲۵ با هدفی نظامی از اتحاد ۸ کشور اتحاد شوروی، چکسلواکی، آلمان شرقی، لهستان، مجارستان. بلغارستان، یوگسلاوی و آلبانی تشکیل یافت.
7. European Monetary Agreement، در تاریخ ۵ اوت ۱۹۵۵، به منظور تنظیم مبادلات پولی ۱۶ کشور عضو و ایجاد یک صندوق اروپایی با سرمایه ۶۰۰ میلیون دلار برای دادن اعتبار به اعضا تأسیس گردید.
8. European Free Trade Association (EFTA)

اقتصادی[1] و جامعه اروپا[2] که در سال ۱۹۶۷ از ادغام جامعه اقتصادی اروپا و جامعه فولاد و ذغال‌سنگ اروپا شکل گرفت.

ویژگی مهم این دوره که می‌توان آن را «دورهٔ رشد و شکوفایی اقتصادی» نام گذاشت، قدرت‌گیری مجدد اروپای غربی بود. صرف‌نظر از دو پیمان دفاعی ورشو و اتحادیه اروپای غربی، سایر نهادهای ایجاد شده اهمیت اقتصادی داشتند که هدف از تشکیل آن‌ها ایجاد یک بازار گسترده داخلی بود، تا به کمک آن بتوان گردش کالا و سرمایه را بین دول عضو سرعت بخشید.

برخلاف مراحل اول و دوم اتحاد، که نقش ژئواستراتژیکی ایالات متحده در آن کاملاً چشم‌گیر بود و طی آن آمریکا سعی داشت قدرت و نفوذ اقتصادی ـ نظامی و سیاسی خود را به نحو ممکن بر اروپای غربی تحمیل نماید، در این مرحله نقش ژئوپلتیکی اروپا با مرکزیت آلمان، اهمیت خود را مجدداً بازیافته و شروع به گسترش می‌نماید. درواقع در پی تزریق سرمایه و حمایت‌های بی‌دریغ اعتباری ایالات متحده، از طریق طرح مارشال، اروپاییان مجدداً به تلاش خستگی‌ناپذیری برای بازسازی و نوسازی کامل زیربنای تولیدی خود دست زده، دوران پررونق اقتصادی را آغاز کردند.

• مرحله چهارم ـ حرکت به سمت اتحاد عملی اروپای غربی

این مرحله از سال ۱۹۷۳ و با عضویت ۳ کشور انگلیس، دانمارک و ایرلند در

1. Organization for Economic Co-operation and Development
2. European Community

در سال ۱۹۹۵ کلیه کشورهای کمونیست سابق اروپای شرقی تقاضای عضویت در اتحادیه اروپا کردند. در ابتدا تحقق این امر به رعایت پیش‌شرط‌هایی، از جمله تثبیت نهادهای دموکراتیک و تغییر ساختار اقتصادی به سمت اقتصاد بازار در این کشورها موکول گردید؛ اما سرانجام در سال ۱۹۹۷ این اتحادیه موافقت خود را با عضویت مشروط کشورهای جمهوری چک، استونی، مجارستان، لهستان، اسلوونی و قبرس اعلام کرد و مقرر داشت، پذیرش دیگر کشورهای اروپایی به‌تدریج و طی مراحل بعدی صورت گیرد. از پایان سال ۲۰۰۲ میلادی مرحله اول عضویت شش کشور یاد شده به اجرا درآمده است و مقرر شد گروه بعدی کشورها طی مراحل بعدی به عضویت کامل اتحادیه درآیند.

از دیدگاه ژئوپلتیکی، در این مرحله، اروپای متحد توانست از طریق رفع تنگناهای اجرایی و خنثی نمودن برخی جنبه‌های منفی اتحاد، به تجدید سازمان عملی برای به‌عهده گرفتن یک نقش فعال بین‌المللی بپردازد که طی آن قرار است اروپای یکپارچه، جایگاه خود را در نظام ژئواستراتژیکی جهانی تثبیت نماید.

در واقع با توجه به خلأ ناشی از فروپاشی نظام ایدئولوژیکی، اقتصادی و ژئواستراتژیکی اتحاد جماهیر شوروی، رهبران اتحادیه اروپا قصد دارند تا توان و قابلیت‌های خود را به منظور پر کردن این خلأ به محک آزمایش بگذارند. به عبارت دیگر رخدادهای چند سال اخیر، از جمله تشکیل ارتش واحد اروپایی با هسته مرکزی نیروهای نظامی آلمان و فرانسه، تلاش جدی به‌منظور کنترل و به‌دست گرفتن جریان اوضاع در بحران‌های جهانی، از

جمله در یوگسلاوی، سومالی، اشغال کویت و نیز در بحران اخیر عراق، همگی حکایت از نارضایتی اروپاییان از نقش کنونی ایالات متحده در مدیریت نظام جهانی و تلاش برای حضور هر چه فعال‌تر در صحنه بین‌المللی و به‌عهده گرفتن مسئولیت‌های جدید دارد.

تحلیل ژئوپلتیکی نقش منطقه‌ای و جهانی اروپا

در ابتدا گفته شد، هدف این مقاله تجزیه و تحلیل چگونگی قدرت‌گیری اروپا به‌منزلهٔ یک نظام ژئوپلتیکی منطقه‌ای و احتمال تبدیل آن به یک کانون ژئواستراتژیکی در سطح جهان است.

از بررسی مراحل پنج‌گانه تشکیل و تکامل نظام منطقه‌ای اروپا چنین پیداست که صف‌آرایی دو ابرقدرت ایالات متحده و اتحاد شوروی در مقابل یکدیگر و تلاش جدی آن‌ها برای قطبی‌کردن نظام بین‌الملل، فرصتی در اختیار رهبران اروپایی گذاشت تا سریع‌تر به بازسازی شالوده‌های اقتصادی و زیرساخت‌های تولیدی خود بپردازند. به‌ویژه این‌که کمک‌های ایالات متحده از طریق طرح مارشال در این زمینه بسیار مؤثر و کارساز بود.

اروپاییان با توجه به اوضاع پس از جنگ، به‌خوبی این نکته را دریافتند که در ساختار نظام دوقطبی، مجالی برای حضور فعال و یک‌پارچه در سیاست بین‌المللی ندارند و چاره‌ای نیست مگر در سایه حضور نیروی نظامی دو ابرقدرت، به بازسازی خود بپردازند. بدین ترتیب با توجه به این‌که ایالات متحده مسئولیت تأمین امنیت اروپای غربی را در مقابل توسعه‌طلبی‌های اتحاد شوروی به عهده گرفته بخش عمده هزینه‌های نظامی پیمان ناتو را

می‌پرداخت، اروپاییان فرصت کافی برای تجدید حیات مجدد خود یافتند. در واقع شکل‌گیری و ادامه حیات نهادهای اقتصادی در اروپا بیش از هر چیز محصول چنین وضعیتی بود.

وضعیت پس از جنگ جهانی دوم، به‌ویژه ثبات نسبی ناشی از رقابت تسلیحاتی دو ابرقدرت از یک سو و افزایش آگاهی‌های اجتماعی و توسعه نظام‌های مشارکتی در کشورهای اروپای غربی از سوی دیگر، زمینه‌ساز شکل‌گیری نهادها و سازمان‌های بین‌المللی متعددی چه به‌صورت سازمان‌های بین حکومتی[1] نظیر نهادهای یاد شده در این مقاله و چه به صورت سازمان‌های غیرحکومتی[2] نظیر گروه‌های حقوق بشر، حفظ محیط زیست و نظایر آن در خارج از روابط رسمی میان دولت‌ها گردید.

به موازات دو تحول اخیر، تحول دیگری نیز طی این سال‌ها در نظام جهانی به‌وقوع پیوست که عبارت بود از جایگزینی عامل اقتصاد به جای عامل نظامی در چارچوب نظام سلسله مراتبی قدرت، به‌گونه‌ای که طی سال‌ها آرامش پس از جنگ، رشد شاخص‌های اقتصادی در جهان به‌ویژه در اروپا به نحو چشم‌گیری ارتقا یافت و طی چند دهه اروپاییان توانستند جایگاه واقعی اقتصادی خود را در جهان مجدداً به‌دست آورند.

این سه تحول در کنار یکدیگر بستر مناسبی را برای اروپاییان فراهم ساخت تا به تجدیدنظر در مناسبات سنتی پیشین خود بپردازند و تدابیر جدیدی برای به عهده گرفتن مسئولیت‌های آینده اتخاذ نمایند. از جمله این

1. Inter Governmental Organization (IGO).
2. Non Governmental Organization (NGO).

تدابیر، تلاش به‌منظور کاهش تدریجی احساسات قلمرو خواهی در ملل اروپایی بود که ریشه در تاریخ کهنسال این قاره داشت. رهبران اروپا به خوبی این نکته را دریافتند، تا جایی‌که احساسات قلمروخواهی برخاسته از قومیت‌گرایی و ناسیونالیسم در اروپا غلبه دارد، رفع موانع یکپارچگی و تحقق اتحاد همه‌جانبه میسر و مقدور نیست؛ از این رو هدف نهایی خود را بر روی کاهش تدریجی نقش موانع جغرافیایی، سیاسی به‌ویژه اقتصادی مستقر کردند.

همان‌گونه که «ژان گاتمن» در مدل علمی خود بیان داشت: نظام‌های سیاسی با تکیه بر احساس «قلمروخواهی» و با هدف یک‌پارچگی ملی، تلاش دارند تا از طریق تقویت نمادها و نظام‌های ارزشی یا آیکونوگرافی میان مردم خود و دیگر مردم خارج از قلمرو سیاسی خود تفاوت قائل شوند. نماد جغرافیایی چنین فرایندی وجود مرزبندی‌های مختلف سیاسی، گمرکی و عقیدتی است که معمولاً خود را در قالب عبارت‌های «خودی» و «غیرخودی» به نمایش می‌گذارد. بدیهی است که در چنین وضعیتی، سطح اختلاف یا انتروپی میان ملت‌ها افزایش یافته و معمولاً منجر به بروز دشمنی و جنگ می‌گردد.

از سوی دیگر، در مقابل نیروهای وحدت‌گرا یا آیکونوگرافی، نیروهای حرکتی یا سیرکیولیشن قرار دارند که از طریق تقویت و توسعه ارتباط میان ملت‌ها و کاهش موانع جغرافیایی و سیاسی اقتصادی، میان آن‌ها، باعث پیشرفت و گسترش سطح همکاری‌ها را شده سطح اختلاف یا انتروپی را کاهش می‌دهند.

بر اساس این مدل، یکی از علل برجستهٔ توسعه همه‌جانبه اروپا و تبدیل

آن به یک اتحادیه قدرتمند منطقه‌ای، در وهله اول ناشی از تقویت سطح همکاری‌های متقابل میان قاره از طریق کاهش موانع جغرافیایی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی بوده، که نهایتاً به حذف تدریجی مرزهای سیاسی و یک‌پارچگی دولت‌ها منجر شده است. به‌طوری‌که از بررسی روند انعقاد پیمان‌نامه‌ها و قراردادهای منعقد شده میان دولت‌های اروپایی نیز پیداست که هدف نهایی همه آن‌ها رفع موانع مختلف و تسهیل و تسریع جریان مبادله کالا، سرمایه و مردم بوده است.

نکته مهم این‌جاست که طی این فرایند پیچیده، نقش نیروهای اجتماعی و به‌ویژه نخبگان و سیاست‌مداران در تحقق آرمان اروپای متحد بسیار اهمیت داشته؛ اما این گرایش‌ها از یک عامل قدرتمند ساختاری، یعنی نقش موقعیت جغرافیایی و وضعیت سرزمینی نیز تأثیر زیادی گرفته است.

به‌منظور اثبات نقش ساختارهای جغرافیایی در فرایند تکامل اتحادیه اروپا، کافی است تا با دقت بیشتری به تفاوت میان دیدگاه‌ها و سیاست‌های رهبران اروپایی به‌ویژه سیاست‌مداران آلمان، فرانسه و انگلیس توجه کرد. به‌طور مثال در حالی‌که رهبران فرانسه و آلمان همواره در تلاش برای تقویت نقش اروپا در تحولات جهانی هستند و به هویت اروپای واحد بیش از اتحاد ملل غربی و پیوند با آمریکا می‌اندیشند، تدابیر رهبران بریتانیا در مسائل جهانی عمدتاً میل به هم‌سویی با سیاست‌های آمریکا دارد. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد انگلیسی‌ها به پیروی از سیاست‌های دیرینه خود که شاید از ویژگی‌های جغرافیایی این جزیره ناشی شده، همواره تمایل دارند که نقش عامل تعادل را میان اروپای قاره‌ای و آتلانتیک عمل کنند. به‌گونه‌ای که حتی

عدم پذیرش «یورو»[1] واحد پول اروپایی، از سوی آنان را می‌توان نشانه‌ای از این رفتار نهادینه شده سیاسی تلقی کرد.

در مقابل بریتانیایی‌ها، رهبران فرانسه به‌ویژه آلمان، تمایل زیادی به تقویت اتحادیه اروپا داشته تلاش دارند تا با سیاست‌های همسو، در مقابل روش‌های یک‌جانبه‌گرایی ایالات متحده در قبال مسائل جهانی واکنش نشان دهند.

در این‌جا به منظور پی‌بردن به نقش و اهمیت آلمان در نظام اروپایی، بیش از هر چیز لازم است تا به نقشهٔ جغرافیایی این قاره نظری بیفکنیم. (نقشه شماره ۱) همان‌طور که گفته شد اروپا شبه‌جزیره‌ای است که سراسر حاشیه آن را دریاهای متعدد داخلی فراگرفته که مهم‌ترین آن‌ها دریای مدیترانه است؛ هم‌چنین در اطراف این شبه‌جزیره مادر، شبه جزایر کوچک‌تری قرار گرفته‌اند که در مقیاس منطقه‌ای از اهمیت شایان توجهی برخوردارند که در این میان دو شبه‌جزیره بسیار مهم آپنین (ایتالیا) و ژوتلند (دانمارک) به انضمام مکمل‌های جغرافیایی آن‌ها یعنی جزایر و سواحل مقابل (سیسیل و شمال آفریقا برای ایتالیا و جزایر دانمارک و ساحل اسکاندیناوی برای دانمارک) نقش مهمی در تقسیمات ژئوپلتیکی اروپا به عهده دارند. در واقع این دو شبه‌جزیره به‌صورت بازوهای چپ و راست اروپا نقش بازی می‌کنند. ضمن این‌که ترسیم یک خط فرضی که این دو شبه‌جزیره را به هم متصل نماید، از نظر تاریخی خط تقسیم شرق و غرب اروپا به‌شمار می‌رود. آن‌چه که به هویت این تقسیم‌بندی کمک کرده، تودهٔ کوهستانی آلپ است که

---

1. Euro

سراسر شمال ایتالیا و جنوب آلمان را فرا گرفته و در تاریخ اروپا همواره همانند یک مانع طبیعی عمده عمل نموده است. حد فاصل این رشته ارتفاعات و سواحل شمالی اروپا با جلگه نسبتاً هموار آلمان پوشیده شده که در واقع دروازه ارتباط بین شرق و غرب اروپا محسوب می‌شود. (نقشه شماره ۱) برخورداری از چنین موقعیت حساس سرزمینی سبب شده تا ملت آلمان در طول حیات خود همواره نقش فعالی در روند رویدادهای اروپا به‌عهده داشته باشند. آن‌ها سرزمین خود را هارتلند اروپا می‌دانند و نقش خود را در ثبات این قاره بسیار حیاتی می‌شمرند. اگر اقتصاد سیاسی حاکم بر دو بخش شرق و غرب اروپا را طی تاریخ کاملاً متمایز از یکدیگر فرض کنیم. آلمان محور جغرافیایی این دو بخش بوده بسته به اوضاع اقتصادی و سیاسی روز، ابتدا به نفع یکی از بخش‌ها در مقابل بخش دیگر موضع‌گیری کرده سپس سعی نموده تا رهبری آن بخش را عهده بگیرد. نمونهٔ واضح این ادعا، موضع‌گیری‌های این کشور طی دو جنگ جهانی اول و دوم است که از طریق اتحاد با دول شرق اروپا و به‌دست گرفتن رهبری این بخش بر علیه اروپای ساحلی وارد عمل شد. پس از خاتمه جنگ و تقسیم جغرافیایی کشور نیز، آلمان غربی به ناچار با پیوستگی با اروپای ساحلی و همکاری با ایالات متحده در پیمان ناتو عملاً به سمت قدرت‌های دریایی گرایش یافت. در حالی‌که آلمان شرقی با قرار گرفتن در جرگهٔ کشورهای بلوک شرق عملاً سیاست قاره‌ای را پیشه کرد.

اینک با یک‌پارچه شدن مجدد آلمان، دور از ذهن نیست که سیاست‌مداران این کشور، اصول سیاست خارجی و استراتژی نظامی خود را

بر پایه شرایط ژئوپلتیکی سنتی این سرزمین بنا نهاده رؤیای احیای مجدد قدرت آلمان متحد در اروپا و به‌دست گرفتن رهبری این قاره را به منظور کسب قدرت جهانی در سر می‌پرورانند.

به‌رغم بحران اقتصادی ناشی از شرایط اتحاد، هم‌اکنون آلمان قدرتمندترین کشور اروپا و حتی جهان، از نظر اقتصادی محسوب می‌شود. چه بسا توانایی اقتصادی این کشور پشتوانهٔ خوبی برای اجرای استراتژی جهانی آن دولت در آینده به‌شمار رود.

هم‌اکنون رقابت فشرده‌ای بین آلمان و فرانسه برای به‌دست گرفتن رهبری اروپا در جریان است؛ اما فرانسویان از این نکته آگاهند که در درازمدت قادر نخواهند بود در این زمینه با آلمان به رقابت برخیزند و قدرت اقتصادی و پولی، توان تکنولوژیکی و از همه مهم‌تر ظرفیت‌های قوی ژئوپلتیکی آلمان سرانجام قدرت خود را بر آن‌ها تحمیل خواهد کرد.

از سوی دیگر انگلستان به پیروی از سیاست سنتی خود، دایر به برقراری موازنهٔ قوا در اروپا و وحشت از تکرار حوادث گذشته، همواره نگران قدرت‌گیری مجدد آلمان است و ضمن این‌که علاقه‌مند به وحدت اروپا با معیارهای انگلیسی است؛ به هیچ‌وجه مایل نیست تا رهبری جامعه اروپا به‌دست آلمان‌ها بیفتد.

اما روابط آلمان با اروپای شرقی و روسیه از حساسیت بیشتری برخوردار است. تجربیات تلخ آلمان از شکست‌های نظامی این کشور طی جنگ‌های مکرر در اروپا، به‌ویژه جنگ جهانی دوم، یادآور توصیهٔ هاوس هوفر مبنی بر لزوم اتحاد آلمان و روسیه است. البته در این‌جا قصد آن نیست تا با نگرانی

جبرگرایانه و جزمی به حقیقت روابط ملت‌ها نگریسته شود. بلکه هدف تعیین خط مشی‌هایی است که نخبگان سیاسی دولت‌ها با توجه به ظرفیت‌ها و امکانات موجود سرزمین خود در روابط با دیگر کشورها اتخاذ می‌کنند. درست است که امروزه با توجه به توسعهٔ تکنولوژی مکان جغرافیایی نقش سابق خود را در مناسبات بین‌المللی تا حدی از دست داده؛ اما این نکته را نیز نباید از نظر دور داشت که تصمیمات سیاسی ناگزیر در بستر مکان و فضای جغرافیایی جریان می‌یابند و به واقعیت تبدیل می‌شوند، پس به همان ترتیب نیز عوامل مختلف مکانی در کنار سایر عوامل رفتاری و اجتماعی بر نحوهٔ تصمیم‌گیری‌های سیاسی دولت‌ها اثر خواهند گذاشت و این تصمیمات را دگرگون خواهند ساخت.